

**PLAASLIKE MAGSOPSET TEORETISERING:
'N SINTETIESE BYDRAE AS GIDS VIR DIE
ONTLEDING VAN SUID-AFRIKAANSE
PLAASLIKE MAGSOPSETTE**

STEPHANUS JOHANNES ZAAIMAN



**Proefskrif ingelewer vir die graad Doktor in Sosiologie
aan die Universiteit van Stellenbosch**

Promotor: Prof. C.J. Groenewald

Desember 2001

VERKLARING

Ek, die ondergetekende, verklaar hiermee dat die werk in hierdie proefskrif vervat my eie oorspronklike werk is en dat ek dit nie vantevore in die geheel of gedeeltelik by enige universiteit ter verkryging van 'n graad voorgelê het nie.

Handtekening:

Datum: 10 November 2001

OPSOMMING

1. Doel van studie

Die oorhoofse doel van hierdie studie is om die verskillende wyses van teoretisering oor plaaslike magsopsette te versamel, te beoordeel en die elemente daarvan in 'n teoretiese raamwerk saam te vat en 'n gevolgtrekking te maak oor die betekenis daarvan vir die Suid-Afrikaanse konteks. Om hierdie doel te bereik, is gepoog om die basiese elemente van alle plaaslike magsopsette te identifiseer en aan te toon hoedat die inhoud daarvan voortdurend verander en bepaal word deur die magte daarin.

2. Aard van plaaslike magsopsette

Plaaslike magsopsette is daardie netwerk van dinamiese verhoudinge, wat voorkom tussen persone en groepe en tussen hulle en hul behoeftes, instellings en sosiale, ekonomiese, politieke en natuurlike omgewings, wat mense, van 'n plaaslike politieke gebied, se handeling en beskouings beïnvloed en so die sake en mense in daardie gebied beheer. Plaaslike magsopsette behels dus (1) verandering wat voortdurend deur (2) menslike biologiese eienskappe en (3) betekenisgewing veroorsaak word en (4) aktiewe magte wat dit probeer beïnvloed. Dit word ook beïnvloed deur natuurlike magte, (dit is (5) die natuurlike omgewing, (6) menslike behoeftes en (7) natuurlike hulpbronne) en geskepte magte (dit is (8) sosiale patrone en produkte, (9) ekonomiese ordening en (10) politieke prosesse en strukture). Hierdie basiese elemente van plaaslike magsopsette staan onder hoër magsopsette wat uit dieselfde elemente bestaan. Die ingewikkeldheid van magsopsette hou verband met die oorvleueling van elemente tussen hierdie verskillende magsopsette. Naburige plaaslike magsopsette kan ook elemente deel sodat die verandering in een magsopset se elemente 'n invloed op die naburige een het. So ook het die verandering in die elemente van die magsopsette op hoër vlakke soos streek, nasionaal en globaal ook belangrike implikasies vir die elemente van die plaaslike magsopset. Omdat aktiewe magte hulle invloed laat geld volgens hulle bewustelike of onbewustelike betekenisgewing van hulle situasie, veroorsaak dit dat hulle magsuitoefening voortdurend uniek kan wees en onverwagte wysigings aan die elemente tot gevolg kan hê. Juis om dit

te verhoed poog die nasionale magsopset om die plaaslike magsopset so te struktureer dat dit beperkte ruimte vir unieke magshandelinge laat. In hierdie studie word hierdie verhoudinge tussen hierdie magte en hoe hulle mekaar kan beïnvloed breedvoerig behandel.

3. Suid-Afrikaanse plaaslike magsopsette

Suid-Afrika se plaaslike magsopsette funksioneer op grond van dieselfde elemente wat by alle plaaslike magsopsette voorkom. Die uniekheid van Suid-Afrika se plaaslike magsopsette lê alleen in die inhoud wat in Suid-Afrika daaraan gegee word. Die inhoud van Suid-Afrikaanse plaaslike magsopsette word grootliks voorgeskryf deur die grondwet en nasionale wette. Dit spesifiseer die funksionering van die plaaslike politiek in Suid-Afrika, wat 'n belangrike aspek van plaaslike magsopsette uitmaak. Dit, tesame met die aard van die Suid-Afrikaanse kulturele milieu en die stand van die natuurlike omgewing en menslike behoeftes, het 'n belangrike impak op plaaslike magsopsette. Tog behou plaaslike Suid-Afrikaanse mense en groepe deur hulle betekenisgewing die vermoë om in hulle omstandighede op oorspronklike wyses te handel en positiewe of negatiewe veranderinge aan mense se lewensgehalte aan te bring.

4. Gidsmateriaal

Hierdie studie poog om gidsmateriaal te verskaf aan voornemende navorsers van Suid-Afrikaanse plaaslike magsopsette. Daardeur kan akademici 'n bydrae lewer dat plaaslike magsopsette gerig word op verandering wat vir plaaslike mense voordelig is.

SUMMARY

1. Aim of study

The main aim of this study is to collect and evaluate the different ways of the theorizing of local power configurations and to assemble the elements thereof in a theoretical framework. A conclusion on the significance thereof for the South-African context is then drawn. To reach this aim, it was attempted to identify all the basic elements of all local power configurations and to show how the contents thereof change continuously and are determined by the powers therein.

2. The nature of local power configurations

Local power configurations are those networks of dynamic relations, which occur between persons and groups and between persons and their needs, institutions and social, economical, political and natural environments, which influence people of a local political area, their actions and opinions and thus control the issues and people of that area. Local power configurations therefore consist of nine elements namely (1) changes which are continuously caused by (2) the biological characteristics and (3) interpretation of people and (4) by active powers which try to influence them. They are also further influenced by natural powers (they are (5) the natural environment, (6) people's needs and (7) natural resources) and created powers (they are (8) social patterns and products, (9) economic order and (10) political processes and structures). These basic elements of local power configurations exist under higher power configurations which consist of the same elements. The complexity of local power configurations is related to the overlapping of elements between these different power configurations. Neighbouring local power configurations can also share elements so that changes in the elements of one power configuration can have an influence on the neighbouring one. Similarly the changes in the elements of the power configurations on higher levels such as region, national and global also have important implications for the elements of local power configurations. Since active powers bring their influence to bear according to their conscious or unconscious interpretation of their situation, their exercise of power is therefore continually unique and

therefore unexpected changes of the elements may occur. In order to prevent this, the national power configuration tries to structure the local power configuration in such a way that it limits its space for unique power actions. In this study the relations between these powers and how they influence each other are treated in detail.

3. South African local power configurations

The local power configurations of South Africa function according to the same elements that occur at all local power configurations. The uniqueness of the South African local power configurations lies only in the contents which are given to it in South Africa. The contents of South African local power configurations are largely prescribed by the constitution and national laws. They specify the functioning of local politics in South Africa, which forms an important aspect of local power configurations. This, together with the nature of the South African cultural milieu and the nature of the natural environment and human needs, has an important impact on local power configurations. Yet local South African people and groups maintain their ability through their interpretation to act within their circumstances in original ways and bring about positive or negative changes to people's quality of life.

4. Guide material

This study tries to furnish guide material to prospective researchers of South African local power configurations. Thereby academics can make a contribution so that local power configurations are directed towards change which is beneficial to the people.

ERKENNING

Hierdie studie het plaasgevind met die hulp en bystand van 'n aantal persone wat hier erken word:

1. Prof. C.J. Groenewald, as promotor, vir sy konstruktiewe kommentaar en ondersteunende begeleiding gedurende hierdie studie.
2. Proff. S. Bekker en T. Uys, die ander eksaminatore, vir hulle bydrae om hierdie studie suksesvol af te handel.
3. Prof. Terry N. Clark, Universiteit van Chicago, vir die geleentheid wat hy gebied het vir 'n besoek vanaf 25 Februarie tot 12 Maart 1998 aan die Universiteit van Chicago en waarin leeswerk onder sy leiding onderneem kon word.
4. Prof. Clarence N. Stone, Universiteit van Maryland, wat bereid was om 'n hele dag af te staan vir 'n diepgaande gesprek oor die tema van hierdie studie.
5. Prof. Susan Clarke, Universiteit van Colorado, vir haar bereidheid om haar kundigheid in 'n onderhoud te deel.
6. Die reëlingskomitee van die Third Annual European Summer School in Local Government Studies, Universiteit van Oslo - 28 Julie tot 6 Augustus 1997, wat deelname aan die somerskool moontlik gemaak het. Die somerskool was baie rigtinggewend in die begin van hierdie studie.
7. Die ander akademici wat bereid was om vir hierdie studie gekonsulteer te word.
8. Die 32 leiers wat so gewilliglik aan die onderhoude deelgeneem het.
9. Die finansiële ondersteuning van die Nasionale Navorsing Stigting tot hierdie navorsing word hiermee erken. Menings in hierdie proefskrif uitgespreek of gevolgtrekkings waartoe geraak is, is dié van die skrywer en moet nie beskou word as dié van die Nasionale Navorsing Stigting nie. (The financial assistance of the National Research Foundation towards this research is hereby acknowledged. Opinions expressed in this thesis and conclusions arrived at, are those of the author and are not necessarily to be attributed to the National Research Foundation.)
10. My ouers vir hulle opvoeding, belangstelling en ondersteuning.
11. My skoonouers vir hulle aanmoediging en toegeneentheid.
12. My vrou, Heilet, vir onmeetbare geduld, liefde en begrip tydens hierdie studie.
13. My kinders, Anina, Ronette en Stefanie, vir hulle liefde en onderskraging.
14. Ons Hemelse Vader wat dit vir my moontlik gemaak het om hierdie studie te kon onderneem. Geloofd is sy Naam!

INHOUDSOPGAWE

Verklaring	i
Opsomming	ii
Summary	iv
Erkenning	vi
Inhoudsopgawe	vii

HOOFSTUK 1 INLEIDING

1.	Agtergrond tot die ondersoek	1
2.	Die fokus van hierdie ondersoek	4
2.1	<i>Redes vir die ondersoek</i>	4
2.2	<i>Doel van die ondersoek</i>	6
3.	Uitgangspunte van die ondersoek	7
3.1	<i>Begripsverklaring</i>	7
3.1.1	Die begrip "plaaslik"	7
3.1.2	Die begrip "mag"	12
3.1.3	Die begrip "magsopset"	26
3.1.4	"Teoretisering"	27
3.2	<i>Normatiewe posisionering</i>	29
3.2.1	Mensbeskouing	29
3.2.2	Demokrasie	32
3.2.3	Rasionele benadering	42
4.	Navorsingsmetodologie	53
5.	Struktuur	55
	Notas	58

HOOFSTUK 2 SOSIO-POLITIEKE TEORETISERING OOR PLAASLIKE MAGSOPSETTE

1.	Inleiding	62
1.1	<i>Suid-Afrikaanse teoretisering</i>	63
1.2	<i>Die verskyningsvorme en tipologiese indeling van plaaslike regerings</i>	66
1.3	<i>Verandering</i>	71
1.4	<i>Keuse van teorieë</i>	75
1.5	<i>Beoordelingsmaatstawwe vir teorieë</i>	76
2.	Elite teorie	77
2.1	<i>Inleiding</i>	77
2.2	<i>Bespreking</i>	79
2.3	<i>Kritiese evaluering</i>	89
3.	Pluralistiese teorie	92
3.1	<i>Inleiding</i>	92
3.2	<i>Bespreking</i>	97
3.3	<i>Kritiese evaluering</i>	105

4.	Regime teorie (Samespanningsteorie)	109
4.1	<i>Inleiding</i>	109
4.2	<i>Bespreking</i>	110
4.3	<i>Kritiese evaluering</i>	116
5.	Marxisme	119
5.1	<i>Inleiding</i>	119
5.2	<i>Bespreking</i>	120
5.3	<i>Kritiese evaluering</i>	124
6.	Reguleringsbenadering	128
6.1	<i>Inleiding</i>	128
6.2	<i>Bespreking</i>	129
6.3	<i>Kritiese evaluering</i>	132
7.	Feministiese benadering	135
7.1	<i>Bespreking</i>	135
7.2	<i>Kritiese evaluering</i>	138
8.	Vergelykende empiriese benadering	141
8.1	<i>Inleiding</i>	141
8.2	<i>Bespreking</i>	141
8.3	<i>Kritiese evaluering</i>	146
9.	Meervoud van magsopsetmodelle	149
9.1	<i>Bespreking</i>	149
9.2	<i>Kritiese evaluering</i>	152
10.	Netwerk (Strukturele) ontleding	153
10.1	<i>Bespreking</i>	153
10.2	<i>Kritiese evaluering</i>	155
11.	Die Nuwe Politieke Kultuur	156
11.1	<i>Bespreking</i>	156
11.2	<i>Kritiese evaluering</i>	159
12.	Nuwe stedelike politieke benadering	160
12.1	<i>Bespreking</i>	160
12.2	<i>Kritiese evaluering</i>	161
13.	Die owerheid primêr as diensverskaffer	162
13.1	<i>Bespreking</i>	162
13.2	<i>Kritiese evaluering</i>	163
14.	Publieke keuse teorie	163
14.1	<i>Bespreking</i>	163
14.2	<i>Kritiese evaluering</i>	164
15.	Speelteorie (game theory)	165
15.1	<i>Bespreking</i>	165
15.2	<i>Kritiese evaluering</i>	167
16.	Die rol van individue	167
16.1	<i>Bespreking</i>	167
16.2	<i>Kritiese evaluering</i>	170
17.	Samevatting	171
	Notas	176

HOOFSTUK 3	'N TEORETIESE RAAMWERK VIR DIE ONTLEDING VAN PLAASLIKE MAGSOPSETTE	186
1.	Indeling van toepaslike begrippe	190
1.1	<i>Omvangsterreine</i>	191
1.2	<i>Sosiale patrone en produkte</i>	193
1.3	<i>Ekonomiese ordeninge</i>	195
1.4	<i>Politiese strukture en prosesse</i>	197
1.5	<i>Verandering</i>	198
1.6	<i>Menslike behoeftes</i>	202
1.7	<i>Natuurlike ruimtelike omgewing</i>	203
1.8	<i>Natuurlike hulpbronne</i>	204
1.9	<i>Verhouding tussen oorhoofse begrippe</i>	204
2.	Teoretiese elemente en omvangsterreine	207
2.1	<i>Globale opset en plaaslike invloed</i>	208
2.2	<i>Nasionale opset en streek en plaaslike invloed</i>	212
2.3	<i>Plaaslike opset</i>	217
2.4	<i>Buurt</i>	228
3.	Breë teoretiese raamwerk	230
4.	Samevatting	243
	Notas	248

HOOFSTUK 4	DIE BURGERY EN DIE PLAASLIKE MAGSOPSET	
1.	Inleiding	251
2.	Die burgery as magsfaktor	252
3.	Strukturele faktore en die burgery se politieke rol	261
4.	Die burgery se politieke aktiwiteite	264
4.1	<i>Kandidate</i>	265
4.2	<i>Die aard van die burgery se politieke aktiwiteit</i>	267
4.3	<i>Motivering van die burgery vir politieke deelname</i>	268
5.	Evaluering	269
6.	Samevatting	270
	Notas	275

HOOFSTUK 5	DIE PLAASLIKE INSTITUSIONELE POLITIEK AS ONDERDEEL VAN DIE PLAASLIKE MAGSOPSET	
1.	Inleiding	276
2.	Die institusionele struktuur: die ideaal	277
3.	Die institusionele struktuur: die werklikheid	279
4.	Plaaslike institusionele struktuur	283
4.1	<i>Definisie</i>	283
4.2	<i>Rolspelers in politieke optrede</i>	285
4.3	<i>Redes vir politieke optrede</i>	291
4.4	<i>Strategieë vir interne politieke optrede</i>	293
4.4.1	<i>Algemene strategieë</i>	294
4.4.2	<i>Die strategiese aanwending van taal en simbole</i>	299
4.4.3	<i>Strategieë vir die voortsetting van mag</i>	302
4.5	<i>Tipes interne politiek</i>	310

4.6	<i>Beperkinge op politieke handelinge</i>	312
4.7	<i>Gevolge van organisasiepolitiek</i>	313
5.	Evaluering	316
6.	Samevatting	318
	Notas	323

HOOFTUK 6 OPERASIONALISERINGSGEBRUIKE EN -WENKE

1.	Operasionele metodes	325
1.1	<i>Pluralisme</i>	325
1.2	<i>Elite teorie</i>	327
1.3	<i>Alternatiewe metodes</i>	329
1.4	<i>Ander metodes</i>	333
1.5	<i>Gevolgtrekking</i>	333
2.	Operasionele definisies	338
2.1	<i>Voorbeelde van definisies</i>	339
2.2	<i>Teoretiese raamwerk se operasionalisering</i>	342
3.	Samevatting	345
	Notas	346

HOOFTUK 7 'N BEPERKTE TOELIGTENDE GEVALLESTUDIE

1.	Metodologie	348
2.	Gevallestudie	351
2.1	<i>Maghebbers en verandering</i>	353
2.2	<i>Maghebbers en betekenisgewing</i>	366
2.3	<i>Maghebbers se betekenisgewing van die plaaslike hiërargie</i>	378
3.	Gevolgtrekking	382
3.1	<i>Teoretiese gevolgtrekkings</i>	382
3.2	<i>Metodologiese gevolgtrekkings</i>	384
	Notas	386

HOOFTUK 8 GEVOLGTREKKING

1.	Betekenis van ontledingsteorieë	388
1.1	<i>Wetenskaplike belang</i>	388
1.2	<i>Kennis uitbreiding</i>	390
1.3	<i>Demokratiese bevordering</i>	392
2.	Bydrae van ontledingsteorieë	393
2.1	<i>Mag en magte</i>	393
2.1	<i>Magsvlakke</i>	394
2.2	<i>Magsopset</i>	399
2.3	<i>Magsuitoefening</i>	410
3.	Belangrikheid van ontledingsteorieë	412

BIBLIOGRAFIE	413
---------------------	-----

BYLAES

Bylae 1 Lys van toepaslike inligting insamelingswyses	434
Bylae 2 Onderhoudskedule	448

LYS VAN SKEMAS

Skema 1	Verhouding tussen oorhoofse begrippe m.b.t. plaaslike magsopsette teoretisering	205
Skema 2	Die globale hoofelemente vanuit die plaaslike gesigspunt	209
Skema 3	Globale invloed	211
Skema 4	Die nasionale opset en streek se hoofelemente vanuit die plaaslike gesigspunt	213
Skema 5	Nasionale opset, streek en plaaslike opset: Verhouding met betrekking tot verandering	216
Skema 6	Die hoofelemente van die plaaslike opset	220
Skema 7	Die buurt se hoofelemente	229
Skema 8	Die plaaslike magsopset se elemente	242
Skema 9	Burgerlike deelname	278
Skema 10	Plaaslike institusionele politiek	321

LYS VAN FIGURE

Figuur 1	Vier tipes stratifikasiestelsels	149
Figuur 2	Vorme van magstrukture	151
Figuur 3	Die faktore wat die Nuwe Politieke Kultuur tot stand bring	158
Figuur 4	Beleidsbeheerfasies	224
Figuur 5	Voorbeelde van beleidsbeheer	226
Figuur 6	Moontlike samespanning tussen belangrike beleidsbeheergroepe	228
Figuur 7	'n Model van die omstandighede wat aanleiding gee tot die gebruikmaking van mag en politiek in besluitneming binne organisasies	292

LYS VAN TABELLE

Tabel 1	Tipes beheerverhoudings	20
Tabel 2	Die sisteemdimensies en verwante vorme van plaaslike regering	143
Tabel 3	'n Tipologie van invloedrykes	168
Tabel 4	Teoretiese benaderings	171
Tabel 5	'n Besluitnemingsprosesmodel	184
Tabel 6	Belangrike teoretiese elemente	243
Tabel 7	Faktore wat die burgery se kommunikasie en beheer beïnvloed	262
Tabel 8	Ses magsopsette in organisasies	290
Tabel 9	Voorbeeld van geoperasionaliseerde konsepte	339
Tabel 10	Grootste plaaslike veranderinge die laaste tien jaar	353
Tabel 11	Buite invloede op algemene veranderinge	356
Tabel 12	Wie of wat vir plaaslike veranderinge verantwoordelik was	356
Tabel 13	Menings oor die stand van menseverhoudinge te Wellington	359
Tabel 14	Buite invloede op plaaslike menseverhoudinge	360
Tabel 15	Wie of wat plaaslike menseverhoudinge verander het	361
Tabel 16	Bedrywe wat meeste geld plaaslik inbring	363
Tabel 17	Buite invloede op plaaslike ekonomie	364

Tabel 18	Wie of wat het die plaaslike ekonomie laaste tien jaar verander	364
Tabel 19	Wie oorspronklik verantwoordelik was vir die vestiging van die nywerheidspark	369
Tabel 20	Wie maatreëls vir instelling van waterbeperkings bepaal	370
Tabel 21	Wie plaaslik die afbakening van die nuwe munisipale grense beïnvloed het	374
Tabel 22	Moet die bestaande verhouding tussen die N.G.K. Wellington en die V.G.K. Wellington verander?	377
Tabel 23	Belangrikste verantwoordelikhede van plaaslike regerings	379
Tabel 24	Wie openbare beleid te Wellington bepaal	380
Tabel 25	Belangrikste leiersfigure	381

HOOFSTUK 1

INLEIDING

1. Agtergrond tot die studie

Hierdie studie word onderneem in 'n tyd van diepgaande veranderinge op die politieke front - internasionaal en nasionaal. Veranderinge in die 1990's is teweeggebring deur die ineenstorting van die kommunistiese staatsmodel in die laat 80's, groter onderlinge verbindings tussen state, groter wêreldwye ekonomiese integrasie, tegnologiese verbetering in kommunikasie en aktiewe politieke deelname van belangegroepe. David Held lig veral drie belangrike politieke tendense in die huidige proses van globalisering uit: "...first, the way processes of economic, political, legal and military interconnectedness are changing the nature, scope and capacity of the sovereign state from above, as its 'regulatory' ability is challenged and reduced in some spheres; secondly, the way local groups, movements and nationalisms are questioning the nation-state from below as a representative and accountable power system; and, thirdly, the way global interconnectedness creates chains of interlocking political decisions and outcomes among states and their citizens, altering the nature and dynamics of national political systems themselves." (Held, 1993, 39) Waar dit in die politiek gaan oor "the way in which rules and resources are distributed, produced and legitimated" (Held, 1993, 44) is dit duidelik dat magsopsette wêreldwyd diepgaande veranderinge ondergaan.

In Suid-Afrika is in die 1990's 'n totale politieke ommekeer bewerkstellig. Suid-Afrika is van 'n Apartheidstaat omvorm tot 'n demokratiese staat. Dit het die magsopsette in Suid-Afrika drasties transformeer.

Plaaslike politiek is ook in die 1990's in 'n stroomversnelling. Wêreldwyd word gepoog om plaaslike regerings meer doeltreffend te maak sodat dit steeds bevredigende publieke dienste kan lewer ten spyte van 'n vermindering in finansiële bronne. Die herstrukturering

van plaaslike regerings deur samevoegings, privatisering en verkryging van nuwe inkomstebronne het hierdie vlak van regering ook op die voorgrond van politieke beredenering geplaas.

In Suid-Afrika het plaaslike politiek begin verlewendig in die 1980's met die herstrukturering daarvan deur die destydse regering en die politieke verset wat op hierdie vlak gegroei het. Met Suid-Afrika se politieke omvorming in die 1990's is die plaaslike vlak ook gedemokratiseer. Hiermee is magsopsette op plaaslike vlak in Suid-Afrika ook aansienlik gewysig. Hierdie studie fokus op die aard van hierdie nuwe magsopsette deur 'n beskrywingsraamwerk daarvoor voor te stel op grond van die bestaande teoretisering oor plaaslike magsopsette.

Die demokratiese omvorming van die Suid-Afrikaanse plaaslike politiek is pas afgehandel. Soos onderhandel by die Plaaslike Regeringsonderhandelingsforum (PROF) in 1993 het hierdie omvorming van plaaslike owerhede in drie fases geskied. Die eerste (pre-interim) fase het begin met die afkondiging van die Oorgangswet op Plaaslike Owerhede op 2 Februarie 1994 en het gestrek tot en met die eerste demokratiese plaaslike verkiesings (die eerste reeks van verkiesings is gehou op 1 November 1995 en die laaste op 29 Mei 1996). Die tweede (interim) fase het gestrek vanaf hierdie plaaslike verkiesings tot en met die volgende plaaslike verkiesings wat op 5 Desember 2000 plaasgevind het. Hierdie interim fase is deur die Oorgangsgrondwet van 1993 gereguleer. Die finale fase van transformasie het in werking getree met die 5 Desember 2000 plaaslike verkiesing en word bepaal deur die Grondwet van 1996 en wetgewing wat daarop gegrond is.

Daar sou moontlik gevra kan word waarom hierdie studie hoofsaaklik in die interim fase vir plaaslike regering onderneem word. Hierdie vraag word versterk deur die feit dat die skikking wat by PROF bereik is tot gevolg het dat die finale demokratisering¹ van plaaslike regerings eers in die finale fase verwerklik word². Die antwoord op hierdie vraag is voor-die-hand-liggend.

Hierdie studie is hoofsaaklik 'n teoretiese ondersoek. Die bestudering van die teoretisering oor plaaslike magsopsette kan sinvol aangepak word ongeag die fase waarin

plaaslike regerings hulle bevind. Die feit dat die plaaslike regerings in die interim fase was, het dus nie werklik 'n effek op die gehalte van die teoretiese beredenering in die studie nie. Die voordeel van die teoretiese studie op hierdie stadium was dat die studie ontledingsinstrumente voorstel wat moontlik deur ander navorsers en selfs beleidmakers gebruik sou kon word om die verdere demokratiseringsproses van plaaslike regerings in Suid-Afrika te monitor.

Die onderneming van die beperkte opname in hierdie studie binne die interim fase kan om twee redes regverdig word:

- a. In die eerste plek verteenwoordig die interim fase reeds 'n drastiese demokratisering van plaaslike regerings. Die omstrede 40%, 30%, 30% - verdeling van verteenwoordigers (sien nota 1) vergroot wel in die Wes- en Noord Kaap die verteenwoordiging uit die vroeër afgebakende Swart gebiede op plaaslike rade en in die res van Suid-Afrika vergroot dit die verteenwoordiging uit die vroeër afgebakende Blanke, Kleurling en Indiër gebiede op plaaslike rade. Hierdie vergroting van verteenwoordiging is egter beperk. Die interim verteenwoordiging op die plaaslike regeringsvlak is grootliks verteenwoordigend van die politieke keuses van plaaslike kiesers. In wese impliseer die interim fase inderdaad 'n drastiese demokratisering van die plaaslike regeringsvlak wat in die finale fase gefinaliseer word. Dit is juis as taak vir die interim plaaslike regerings gestel om 'n demokratiese grondslag te lê vir die verdere ontwikkeling van plaaslike regerings. Mohammed Moosa (destyds adjunk-minister van die Departement van Provinsiale sake en Grondwetlike ontwikkeling) het die volgende as taak vir die leiers van plaaslike regerings gestel: "During the Interim Phase local councils will organise their new areas of responsibility, become accountable and democratic and help develop new relationships between elected councils, administrations and the general public." (Moosa, 1995, 18)
- b. In die tweede plek het die strukturele transformasie van die plaaslike regerings in die interim fase reeds die plaaslike magsopsette drasties gewysig. In die interim fase het plaaslike regerings herstruktureer om die nuwe doelstellings vir plaaslike

regerings te diens. Hierdie doelstellings geld ook vir plaaslike regerings in die finale fase. Die wyse waarop die interim plaaslike regerings dus hierdie doelstellings deur hulle strukture hanteer het, was 'n voorloper van hoe die finale plaaslike regerings dit doen. Die groot verskil tussen die interim plaaslike regerings en die finale plaaslike regerings is dat verantwoordelikhede anders verdeel sal wees tussen die munisipaliteite en distriksrade en dat die munisipaliteite baie groter sal wees. Plaaslike regerings is van die 843 in die interim fase na 284 in die finale fase verminder. Die studie van 'n plaaslike magsopset in die interim fase gee 'n unieke geleentheid om die invloed van verandering op 'n plaaslike magsopset waar te neem.

Uit die voorafgaande is dit duidelik, dat die feit dat hierdie studie hoofsaaklik in die interim fase van plaaslike regering onderneem is, tog 'n sinvolle agtergrond en empiriese ruimte vir hierdie studie gebied het.

2. Die fokus van hierdie studie

In hierdie afdeling word die redes en die doel van hierdie studie beskryf. Hiermee word aangedui wat die spesifieke studieveld is waarop die studie fokus.

2.1. Redes vir die studie

Die lewensomstandighede van mense op plaaslike vlak word deur 'n verskeidenheid van faktore bepaal. Een belangrike groep faktore is dié wat verband hou met die plaaslike magsopset. 'n Plaaslike magsopset bepaal tot 'n groot mate hoe bronne in 'n plaaslike gebied verdeel word. Hierdie studie wil juis 'n bydrae lewer ten opsigte van die teoretisering oor hierdie belangrike verskynsel.

Die navorsingsprobleem wat hierdie studie aanspreek, is die leemte wat daar bestaan ten opsigte van hierdie teoretisering in Suid-Afrika. Politieke studies het in Suid-Afrika voor die 1980's gefokus op die nasionale politiek. In die 1980's het studies oor die plaaslike politiek egter begin toeneem en het dit hoofsaaklik gefokus op die unieke wyse waarop

die Apartheidspolitiek plaaslike funksionering bepaal het. Baie van hierdie studies was politiek-histories van aard. Aan die einde van die 1980's en begin 1990's is studies veral gefokus op wat die aard van plaaslike politieke strukture in 'n demokratiese Suid-Afrika behoort te wees.

Tans beskik Suid-Afrika oor 'n demokratiese politieke bestel. Hierdie demokrasie funksioneer deur middel van verteenwoordigers wat nie net deur kiesers beïnvloed word nie, maar ook deur belangegroep, politieke mededingers en magspersone en -instansies. 'n Demokratiese politieke bestel wat berus op verteenwoordigers bied ruimte vir dinamiese magsprosesse om plaas te vind. Hierdie magsprosesse vorm op plaaslike vlak magsopsette wat die plaaslike sosiale opset se funksionering bepaal. Om hierdie magsopsette te ontleed is ontledingsinstrumente nodig. Hierdie studie bied hierdie instrumente deur middel van 'n teoretiese raamwerk en ontledingsriglyne aan. Daardeur bied hierdie studie 'n bydrae in die leemte wat tans in sosio-politieke teoretisering oor plaaslike politieke funksionering in Suid-Afrika bestaan. Die studie poog om 'n wesenlike bydrae tot die wetenskaplike ontleding van plaaslike magsopsette in 'n demokratiese bestel te lewer.

Die teoretisering oor plaaslike magsopsette het 'n lang tradisie. Dit is een van die oudste kennistradisies wat bestaan. Reeds Sokrates, Plato en Aristoteles het belangrike bydraes in hierdie verband gelewer. Hierdie lang tradisie toon dat plaaslike magsopsette bestaan uit en word bepaal deur dieselfde basiese elemente in alle tye en plekke. In hierdie studie word hierdie basiese elemente bepaal. Hierdie basiese elemente word geïdentifiseer om as 'n ontledingsgids in plaaslike magsopsette te gebruik. In hierdie studie word dit spesifiek gedoen met die oog op toepassing in die Suid-Afrikaanse konteks. In hierdie verband is dit belangrik om te onderskei tussen die basiese elemente van plaaslike magsopsette en die inhoud daarvan. Die basiese elemente is universeel, maar die inhoud is uniek vir elke tyd en plek omdat dit die gevolg is van magshandelinge. Die ontledingsgids vir basiese elemente, wat hierdie studie poog om te skep, kan dus in enige plaaslike opset aangewend word om die basiese elemente te ontleed en het die voordeel dat dit dan ook die unieke inhoud van elk van die elemente van plaaslike magsopsette kan ontbloot. Dít is die kernbetekenis wat hierdie studie vir die bestudering van Suid-Afrikaanse plaaslike

magsopsette het.

Die opvatting kan bestaan dat Suid-Afrika so uniek is dat unieke ontledingsmiddele gebruik moet word in die bestudering van sy plaaslike magsopsette. Daar mag aangevoer word dat Suid-Afrika se koloniale, rassistiese, etniese, apartheids-, kapitalistiese, seksistiese of oorlogsverlede dit 'n unieke opset maak. Hierdie studie se standpunt is dat dit wat in Suid-Afrika plaaslik (sosiaal, ekonomies en polities) uniek is, is die gevolg van die wyses waarop maghebbers die basiese magsopset elemente ingeklee het. Die elemente is egter universeel. Die standpunt dat 'n sekere plek se basiese elemente uniek is en daarom unieke ontledingsinstrumente benodig, is 'n goeie voorbeeld van 'n magsmiddel wat maghebbers aanwend in eie belang.

2.2. Doel van die studie

Die oorhoofse doel van hierdie studie is om die verskillende wyses van teoretisering oor plaaslike magsopsette te versamel, te beoordeel en die elemente daarvan in 'n teoretiese raamwerk saam te vat en 'n gevolgtrekking te maak oor die betekenis daarvan vir die Suid-Afrikaanse konteks. In hierdie studie is hierdie hoofdoel onderverdeel in die volgende subdoele³:

- a. Om die verskillende wyses van teoretisering oor plaaslike magsopsette te versamel. Binne die beperkinge van hierdie studie word gepoog om 'n wye versameling tersaaklike teoretiserings oor 'n breë spektrum van perspektiewe en vakgebiede te versamel. Vakgebiede van waaruit teoretiserings oor magsopsette byvoorbeeld versamel word, is geskiedenis, filosofie, sosiologie, ontwikkelingsadministrasie, publieke administrasie en die bestuurswetenskappe. Tersaaklike teoretiserings is dié wat 'n verklaring probeer bied vir die voorkoms van 'n sekere sosio-politieke opset op die plaaslike vlak.
- b. Om die teoretisering se gehalte te beoordeel.
- c. Om die verskillende teoretiserings se konsepte, stellings en gevolgtrekkings met mekaar in verband te bring en 'n teoretiese raamwerk op te stel. In hierdie raamwerk word gepoog om op 'n versamelde wyse aan te toon wat die

belangrikste elemente van plaaslike magsopsette is en hoe dit met mekaar in verband staan.

- d. Om operasionele gebruike vir die ontleding van plaaslike magsopsette te identifiseer, dit krities te bespreek en wyses voor te stel van hoe die teoretiese raamwerk moontlik geoperasionaliseer kan word.
- e. Om met 'n baie beperkte Suid-Afrikaanse gevallestudie enkele van die teoretiese insigte van die raamwerk toe te lig.
- f. Om 'n gevolgtrekking te maak oor die betekenis van die raamwerk en ontledingsriglyne om plaaslike magsopsette in Suid-Afrika te ontleed.

3. Uitgangspunte van die studie

Hierdie studie word onderneem in 'n studieveld waarin daar groot meningsverskille bestaan oor die betekenis van konsepte en oor die korrekte normatiewe posisionering. In hierdie afdeling word gepoog om hierdie studie se posisie met betrekking hiertoe te verduidelik en te motiveer. Eerstens word die betekenis van die begrippe "plaaslik", "mag", "magsopset" en "teoretisering", soos wat dit in hierdie studie gebruik word, verduidelik. Tweedens word die mens- en demokratiese beskouing en rasionele benadering, wat as uitgangspunte in hierdie studie geld, gemotiveer.

3.1. Begripsverklaring

Hierdie studie handel oor plaaslike magsopset teoretisering. In hierdie afdeling word die betekenis van die kernbegrippe, wat met hierdie tema verband hou, behandel.

3.1.1. Die begrip "plaaslik"

In hierdie onderafdeling word die beklemtoning van die plaaslike in hierdie studie beredeneer. Eerstens word die keuse vir die begrip "plaaslik" gemotiveer. Tweedens word die belang van 'n studie oor die plaaslike politiek uiteengesit.

a. "Plaaslik" en "gemeenskap"

In hierdie studie word die begrip "plaaslik" bo die begrip "gemeenskap" verkies. In sekere akademiese kringe is dit gebruiklik om na plaaslike magsopsette te verwys as gemeenskapsmagsopsette. Daar word ook dikwels in die motivering vir die belangrikheid van plaaslike politiek na die belang van die gemeenskap verwys. In hierdie studie word die begrip "gemeenskap" grootliks vermy. In die volgende paragrafe word hierdie keuse gemotiveer.

In die vroeë 1980's is politieke teorie gekenmerk deur 'n debat oor die belang van die gemeenskap. Die denkskool, wat hierdie debat ontlok het, word "communitarianism" genoem. Hierdie denkskool beklemtoon veral die belang van die gemeenskap as 'n politieke entiteit. Hierdie denkskool, wat fokus op gemeenskapsbelange, het gereageer teen die oordrewe individualisering van die liberale skool en teen benaderings wat markkragte of burokratisering of die nasiestaat oorbeklemtoon (Frazer, 1996, 90). Hierdie skool van denke het die begrip "gemeenskap" weer sterk onder die soeklig geplaas in die nadenke oor plaaslike politiek.

Die Woordeboek van die Afrikaanse Taal (Schoonees, 1957, 136) verskaf twee bevredigende definisies vir die begrip "gemeenskap": "1. Persone wat deur gemeenskaplike belange, lewensomstandighede, gesamentlike regte, politieke of godsdienstige oortuigings, ens. 'n eenheid vorm of in meerdere of mindere mate saamhorigheid openbaar. 2. Ondergroep met 'n bepaalde aardrykskundige gebied met, op kleiner skaal, baie van die eienskappe van 'n samelewing; dit het 'n algemene patroon van maatskaplike en ekonomiese verhoudinge en instellings, vorm 'n hegte kulturele en geestelike eenheid en is onderworpe aan 'n sekere mate van groepsbeheer." Gemeenskap kan dus aan die een kant verwys na persone wat 'n kultuur, tradisie, simbole, waardes, betekenis, taal, norme, belange en beroepe met mekaar deel ongeag die plek waar hulle woon. Dit word in die eerste definisie verwoord. In die literatuur oor mag, waarop hierdie studie fokus, word gewoonlik met gemeenskap 'n sekere geografiese begrensing geïmpliseer. Dit kom in die tweede definisie voor.

Hoewel die begrip "gemeenskap", volgens die twee definisies hierbo, oënskynlik ongekompliseerd voorkom, bevat dit verskeie voetangels en klemme. Robert Thornton en Mamphela Ramphele (1988) gee 'n goeie beskrywing van die uiteenlopende wyses waarop die begrip "gemeenskap" in Suid-Afrika gebruik en misbruik is. Hulle meld onder andere die volgende gebruike: "In the pursuit of justice ... 'the community' is the ostensible audience which must 'see' that justice is done, ... 'Community' is the ideal for the future, ... (It was) often used by the South African government ... as a euphemism for 'race', ... 'Community' is used to designate a following for political action, and an audience for political rhetoric ..." (Thornton en Ramphele, 1988, 29-30). Die gemaklikheid waarmee hierdie begrip misbruik word vir politieke doeleindes spruit uit die vae betekenis van hierdie begrip en die begrip se politieke mobiliseringsvermoë.

'n Groot teoretiese probleem ten opsigte van die begrip "gemeenskap", waar dit verwys na 'n geografiese bepaalde groep mense, is dat dit veronderstel dat die lede van daardie gemeenskap verbind is tot mekaar. Dit word veronderstel dat die mense grootliks lotsverbonde voel tot die gemeenskap. Dit sou beteken dat mense hulle gemeenskapslede as 'n primêre lewensorientasie beleef. Daarmee word veronderstel dat alle menslike verhoudinge veral afgelei moet word vanuit hulle plek in die gemeenskap. Dit is sosiologies naïef.

Mense besit 'n uiteenlopende versameling van sosiale verhoudinge waarvan die plaaslike gemeenskap maar by 'n deel betrokke is. Daarby kan die verhoudinge tussen gemeenskapslede eerder gekenmerk word deur verdeeldheid en vyandigheid as deur eensgesindheid. In gemeenskappe kan ernstige botsings oor belange en mag voorkom. Gemeenskappe is dus nie noodwendig in hulleself 'n bron van positiewe sosiale verhoudinge nie.

Die begrip "gemeenskap" impliseer ook die moontlikheid van spanning met ander gemeenskappe. Dit spruit uit die onderskeiding van "ons" en "julle" wat implisiet lê in die begrip "gemeenskap". Die begrip veronderstel die uitsluiting en verwerping van nie-lede. Die begrip impliseer 'n snoesige inklusiwiteit met 'n sterk ondertoon van eksklusiwiteit. Hierdie onderskeiding dra die potensiaal van botsing met ander

gemeenskappe oor belange. Elizabeth Frazer (1996, 98) gaan selfs so ver om te vra of dit eties regverdigbaar is van 'n akademikus om 'n ontledingsbegrip te gebruik wat deur mense verstaan kan word as dat hulle met hulle eie soort mense behoort te identifiseer eerder as met ander mense.

Die begrip "gemeenskap" veronderstel ook dat mense voortdurend besig is om 'n gemeenskap te vorm of te hervorm. Hiermee word die vestiging en hervestiging van sterk sosiale verhoudinge bedoel. Dit is egter nie vanselfsprekend dat mense verhoudinge sal vestig met mense in hulle onmiddellike omgewing wat primêr, sterk of positief sal wees nie. In die huidige samelewingsopset, met gevorderde tegnologiese vervoer- en kommunikasiemiddele, vorm mense nie noodwendig gemeenskappe in hierdie sin nie.

Die begrip "gemeenskap" word op grond van hierdie argumente verkieslik in hierdie studie vermy. In die plek daarvan sal eerder verwys word na die plaaslike kiesers, plaaslike belangegroep, plaaslike bevolking en plaaslike sosiale netwerke.

Die begrip "plaaslik" is egter ook problematies. Dit besit tot 'n mate dieselfde probleme as die begrip "gemeenskap" (Frazer, 1996, 103). Plaaslike belange is nie noodwendig voor die hand liggend nie. Dit kan vaag en teenstrydig wees en deur konflik oorheers word. Mense se identifikasie met 'n plaaslike gebied hou ook tot 'n groot mate verband met die lewensfase waarin hulle is en die sosiale klasse waaraan hulle behoort. Elk van hierdie groepe se lewensoriëntasie bepaal wat hulle as plaaslik sal beskou. Onder die mense wat in 'n gebied voorkom, bestaan daar dus verskillende beskouings oor wat plaaslik is. Die begrip "plaaslik" impliseer ook tot 'n mate die onderskeiding "ons" en "julle" wat by "gemeenskap" voorkom. "Plaaslike" kan egter gekombineer word met neutrale terme wat die skerpheid van hierdie onderskeiding verminder.

Die begrip "plaaslik" is egter gefundeer in die feit dat die mens plekgebonde is. Mense se mobiliteit word deur ruimte beperk. George Hillery wys daarop dat ruimte 'n koste in sosiale verhoudinge is. Alle ander dinge gelyk synde, is dit makliker om sosiale verhoudinge met mense wat naby is te onderhou as met mense wat ver is (Hassinger en Pinkerton, 1989, 22). Hierdie plekgebondenheid lei daartoe dat mense in hulle

woonomgewing veiligheid, aangename lewensomstandighede en burgerlike verhoudinge verlang. Dit veroorsaak dat die plaaslike gebied vir mense 'n belangrike lewensoriëntasie punt is. In daardie opsig is die begrip "plaaslik" belangrik.

Op ander terreine het "plaaslik" ook belangrik geword. In die Westerse politiek het drukgroepe vanaf die 1970's toenemend politieke veldtogte op plaaslike vlak geloods. Dit hou ook verband met die beskouings van die feministiese en groenbewegings wat baie klem lê op die plaaslike gebied. Ontwikkelingsteorieë het ook in die laaste jare bygedra tot die beklemtoning van die plaaslike gebied deur hulle nadruk op die aanwending van plaaslike kennis in ontwikkeling. "Plaaslik", as verwysend na 'n bepaalde plek, is dus 'n waardevolle begrip.

Elizabeth Frazer sê, in die lig van die argumente vir of teen die gebruik van begrippe "plaaslik" en "gemeenskap": "But we are better off, theoretically speaking, with locality than we are with community - for there is no suggestion that a single set of values, norms, preferred social identities or tastes is privileged." (Frazer, 1996, 107) "Plaaslik" besit dus die voordeel bo "gemeenskap" dat dit nie sosiale produkte impliseer nie. "Plaaslik" kan gerieflik met 'n verskeidenheid van ander begrippe gepaar word om noukeurige beskrywings van die sosiale werklikheid te gee, terwyl "gemeenskap" soveel verborge betekenisse dra dat noukeurige beskrywings moeiliker daarmee gedoen kan word. Daarom word "plaaslik" in hierdie studie gebruik.

b. Die belang van plaaslike politiek

Plaaslike politieke funksionering is belangrik om 'n paar redes. In die eerste plek bied plaaslike politiek 'n belangrike politieke ruimte waarin demokrasie verwerklik kan word. Anne Phillips sê: "... I see the arguments for local democracy as heavily dependant on the notion that an over-centralised decision-making process undercuts the vitality of *all* democracy" (Phillips, 1996, 25). Plaaslike politiek het die voordeel dat dit meer verantwoordbaar, reagerend en verteenwoordigend kan wees as die nasionale politiek.

Van die belangrikste argumente, wat vir plaaslike politiek aangevoer word, is dat dit geleentheid vir hoë vlakke van politieke deelname bied. Hierdie argument is egter terselfdertyd die Achilleshiel van plaaslike politiek. In baie gevalle trek plaaslike verkiesings minder stemme as nasionale verkiesings. Dit is daarom opvallend dat verdedigers van die plaaslike politiek, na die motivering daarvan, dadelik oorgaan tot voorstelle oor die wyses waarop deelname op plaaslike vlak bevorder kan word (sien byvoorbeeld Beetham, 1996, 44-45 en Phillips, 1996, 27-34). Dit bly egter 'n feit dat plaaslike politiek 'n belangrike terrein is waarin demokrasie verwesenlik word of kan word.

In die tweede plek is plaaslike politiek 'n baie belangrike veld van politieke aksie. Politieke mobilisasie vind grootliks op plaaslike vlak plaas. Die weerstand teen Apartheid in Suid-Afrika het vanaf die sewentiger jare sterk op die plaaslike vlak na vore getree en soos in ander lande 'n nuwe dimensie aan plaaslike politiek gegee. Die feministiese en groenbewegings beklemtoon ook hierdie politieke terrein baie sterk.

In die laaste plek is plaaslike politiek belangrik omdat dit 'n vlak is waar mense se behoeftes op 'n konkrete wyse bevredig of nie bevredig word nie. Belange word dus aktief op hierdie vlak bevorder of gefrustreer. Dit beteken dat daar heelwat politieke worsteling, stryd en konflik op hierdie politieke vlak voorkom. Dit is ook op hierdie vlak waarop die meeste direkte politieke manipulasie voorkom.

Ons keuse vir die begrip "plaaslik" word dus gemotiveer op grond van die noukeurigheid van beskrywing wat hierdie begrip bied en die aktiewe politieke veld wat daarmee geïmpliseer word.

3.1.2 Die begrip "mag"

Die betekenis van die begrip "mag" is nie vanselfsprekend nie. Omdat dit 'n kernaspek van die tema "plaaslike magsopset teoretisering" uitmaak, is dit belangrik dat hierdie studie met 'n helder definisie van die begrip "mag" sal werk. Die definisie vir "mag" wat in hierdie studie gebruik word, word vervolgens verduidelik.

a. Vroeë definisies

In die vroeë sosiologie is mag gewoonlik beskryf as die vermoë van 'n persoon om sy/haar eie wil op ander mense se gedrag af te dwing. Max Weber het mag o.a. só gedefinieer. Hy skryf dat mag daardie kans binne 'n sosiale verhouding is waarin iemand die posisie het om sy/haar eie wil uit te voer selfs teen weerstand, ongeag die basis waarop die kans berus (Weber, 1947, 152 en Weber, 1962, 117).

Robert Dahl se definisie van mag sluit by hierdie vroeë beskouing aan. Sy definisie van mag was lank die toonaangewende definisie in die bestudering van plaaslike politiek. Dahl het dit as volg formuleer: "A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do." (Lukes, 1986, 2) Dahl het dié bekende definisie egter beskou as één formulering van die betekenis van mag. Mag dek in werklikheid 'n baie wye spektrum van menslike verhoudinge. Hy sê: "Power terms evidently cover a very broad category of human relations. Considerable effort and ingenuity have gone into schemes for classifying these relations into various types, labelled power, influence, authority, persuasion, dissuasion, inducement, coercion, compulsion, force, and so on, all of which we shall subsume under the collective label power terms. The great variety and heterogeneity of these relations may, in fact, make it impossible - or at any rate not very fruitful - to develop general theories of power intended to cover them all." (Dahl, 1986, 40) In die lig van hierdie standpunt het Dahl ook 'n baie algemene beskrywing van mag opgestel. Dit dek interpersoonlike verhoudinge én verhoudinge tussen sosiale kollektiwiteite. Hy skryf: "At the most general level, power terms in modern social science refer to *subsets of relations among social units such that the behaviours of one or more units ... depend in some circumstances on the behaviour of other units* ..." (Dahl, 1986, 40).

Dahl se algemene definisie is baie wyd terwyl sy spesifieke definisie bloot sê B doen iets vir A, wat B nie sou gedoen het as A B nie daartoe beweeg het nie. B kan egter iets doen vir A, wat B nie andersins sou gedoen het nie, omdat B vir A verskriklik jammer kry of wil terg. Mag is dus nie noodwendig ter sprake wanneer B iets vir A doen nie. In Dahl se spesifieke definisie word verder ook gesê dat die mag afhang van die mate ("extent")

waartoe A vir B iets kan laat doen. Daardie mate is egter 'n vae begrip. Dit is nie duidelik wanneer die mate sal voorkom en wanneer nie.

Weber en Dahl verwys in hulle definisies van mag na agente wat in staat is om iets te bewerkstellig. Die verdere debat oor mag het veral gewentel om *wie* of *wat* hierdie agente is en *wat* hierdie magte in staat is om te bewerkstellig.

b. Die agente

Definisies oor mag beskou meesal die magsagente as persone. Talcott Parsons, Michel Foucault en Nicos Poulantzas verskil hiervan.

Mag is vir Talcott Parsons 'n veralgemeende vermoë van eenhede in 'n sisteem om die verrigting van bindende verpligtinge te verkry. Dit geld vir verpligtinge wat gewettig word deur hulle band met kollektiewe doelwitte. Verder bestaan die veronderstelling dat negatiewe omstandighedsanksies aangewend sal word waar weerstand voorkom. Hierdie sanksies word nie deur 'n spesifieke instansie toegepas nie⁴ (Parsons, 1986, 103). Jürgen Habermas formuleer Parsons se definisie van mag eenvoudiger. Hy sê dat, vir Parsons, mag die algemene vermoë van 'n sosiale sisteem is om dinge gedoen te kry ten behoeve van kollektiewe doelwitte. Instemming produseer die mag wat vasgelê word in bindende besluite deur die benutting van sosiale bronne (Habermas, 1986, 76).

Michel Foucault (1986) koppel mag ook nie aan individue nie, maar aan die samelewingsfunksionering. Hy sê dat "regte" (bepalings oor vryheid) tradisioneel beskou is as middels om mag te temper, maar in werklikheid was "regte" dominasiemiddels wat gebruik is om mag te bevorder (Foucault, 1986, 229). Die feit dat "regte" só gebruik word en 'n "waarheid" daardeur geproduseer word, wat die magsverhoudinge regverdig, lei tot die totale dominasie van mense - oor hulle dade en in hulle gedagtes. Steven Lukes stel Foucault se standpunt as volg: "People thus become *subjects* in a double sense: subject to others 'by control and dependence' and tied to their 'own identity by consciousness and self-knowledge.'" (Lukes, 1986, 11) Foucault lewer belangrike insigte oor die voorkoms van mag se struktuur en funksionering in die samelewing.

Nicos Poulantzas (1986) beskou mag as die vermoë van 'n sosiale klas om sy spesifieke belange te dien. Poulantzas sluit dus interpersoonlike magsverhoudinge uit sy definisie uit. Dit perk die betekenis van mag egter te veel in. Dat sosiale klasse mag kan uitoefen, is egter 'n wesenlike deel van stratifikasie teorieë.

Parsons, Foucault en Poulantzas identifiseer elk verskillende magsagente wat nie persone is nie. Hierdie studie ondersteun Parsons en Foucault se standpunt⁵. In plaaslike magsopsette is gemeenskaplike opvattinge oor wat reg is en oor bindende verpligtinge ook belangrike magte. In hierdie studie se definisie word veronderstel dat magsagente mense en nie-menslike agente kan wees. Heersende plaaslike magsopset teorieë het verskillende fokusse. Party fokus op mag wat by mense geleë is. Daar is egter ander wat ook fokus op die mag van organisasies, strukture, tradisies, tale, norme en gebruike. Daarom word vir die doel van hierdie studie die volgende belangrikste tipes onderskei: (1) aktiewe, (2) geskepte en (3) natuurlike magte⁶. *Aktiewe magte* is magte wat deur bewustelike en onbewustelike betekenisgewing mag uitoefen. Voorbeelde daarvan is maghebbers (individue), groepe en organisasies se lede. *Geskepte magte* is magte wat deur mense geskep is om sosiale beheer uit te oefen. Voorbeelde daarvan is patrone, strukture, organisasies as strukture, tradisies, tale, norme, waardes, ordeninge, prosesse en gebruike. *Natuurlike magte* is magte wat deur die natuur teweeggebring word. Voorbeelde is klimaat, natuurlike hulpbronne en mense se natuurlike behoeftes. In die res van hierdie studie word met die begrip "magte" al hierdie soorte magte bedoel tensy dit in die konteks waarin dit gebruik word duidelik is na watter tipe magte verwys word. Die definisie vir mag wat in hierdie studie voorgestel word, is so geformuleer dat dit geld vir enige van hierdie magte.

b. Die doel van magsuitoefening

Die beklemtoning in vroeë definisies van magsuitoefening deur persone het 'n debat tot gevolg gehad oor wát mense mag laat uitoefen. Hierdie debat het implikasies vir die definisie van mag.

Steven Lukes (1986) meen dat die probleem van wat mense mag laat uitoefen veral aan die hand van 4 vrae oor hulle belange beantwoord kan word. Die vrae is: (1) Wie kan die belange van wie nadelig beïnvloed? (2) Wie kan wie beheer? (3) Wie kan wat kry? en (4) Wie verwesentlik kollektiewe doelwitte?

Vraag 1: Wie kan die belange van wie nadelig beïnvloed? Lukes wys ten opsigte hiervan op die drie dimensies van mag. Eerstens verwys hy na die een-dimensionele perspektief op mag: "...this first, one-dimensional, view of power involves a focus on behaviour in the making of *decisions* on *issues* over which there is an observable *conflict* of (subjective) *interests*, seen as express policy preferences, revealed by political participation." (Lukes, 1974, 15) Hy verwys na Hunter en Dahl se studies as voorbeelde waarin aangetoon word dat die voorkeure van maghebbers bo die voorkeure van ander op sleutelsake geld. Die fokus is hier op die sigbare aspekte van die magstryd. Tweedens verwys hy na die twee-dimensionele perspektief op mag wat deur Peter Bachrach en Morton Baratz ontwikkel is. Hy skryf dat hierdie perspektief van mag "... allows for consideration of the ways in which *decisions* are prevented from being taken on *potential issues* over which there is an observable *conflict* of (subjective) *interests*, seen as embodied in express policy preferences and sub-political grievances." (Lukes, 1974, 20) Alle magsuitoefening vind dus nie opsigtelik plaas nie. Maghebbers kan bepaal watter sake op die agenda kom en sake van hulle keuse buite die besluitnemingsvlak hou. Derdens skryf hy oor die drie-dimensionele perspektief op mag wat hyself ontwikkel het. Hierdie perspektief op mag kyk veral na die invloed van sosiale kragte en instellings op die politieke besluitnemingsvlak. Lukes skryf dat hierdie perspektief: "... allows for consideration of the many ways in which *potential issues* are kept out of politics, whether through the operation of social forces and institutional practices or individuals' decisions." (Lukes, 1974, 24) Die besluitnemingsproses is ingebed in sosiale strukture wat 'n belangrike invloed het op dit wat gebeur in die proses. Wat Lukes illustreer met hierdie verskillende perspektiewe op mag, is om aan te toon hoe moeilik dit is om die vraag "Wie kan die belange van wie nadelig beïnvloed?" onomwonde te beantwoord. Die beïnvloedingsproses is te ingewikkeld om direkte lyne na belange te trek. Eenvoudige plaaslike magsopset teorieë moet dus met wantroue bejeën word. Beïnvloedingslyne is by uitsondering eenvoudig.

Vraag 2: Wie kan wie beheer? Hierdie vraag vra eintlik hoe die vryheid van mense ingeperk kan word. Daardeur word hulle verhoed om hulle belange te bevorder. Die vryheid van mense kan op verskillende wyses ingeperk word byvoorbeeld: (1) deur met die beskikbare keuses in te meng deur dit byvoorbeeld te beperk, (2) deur die beskikbare keuses so te struktureer dat 'n sekere keuse meer waarskynlik sal voorkom as 'n ander, (3) deur die keuses so te manipuleer dat dié wat prakties uitvoerbaar is, 'n spesifieke stel vorm en (4) deur die ondergeskikte se vermoë om te kies, te beperk. "Vryheid" se betekeniskomponente is egter net so kompleks soos byvoorbeeld dié van die konsep "mag". Wanneer en of 'n optrede vryheidsbeperkend is en wat dwang behels is kontroversiële onderwerpe. Verder behou ondergeskiktes, te midde van beperkende maatreëls, steeds die moontlikheid om self te besluit hoe hulle wil optree. Simmel beklemtoon ook hierdie punt ten opsigte van mag. Beperkende magsoptrede kan nie die ondergeskikte sy vryheid van optrede totaal ontnem nie, dit kan slegs die koste van 'n sekere optrede baie duurder maak (Lukes, 1986, 10). Morriss skryf hieroor: "If we are interested in somebody's freedom *to do some specified thing*, then making it costly or punishable to do it does not remove the power to do it, and so does not render someone unfree to do it." (Morriss, 1987, 120) Foucault hou egter voet by stuk dat mense se vryheid ingrypend deur die samelewing ingeperk word. Mense word van buite deur 'n verskeidenheid magsmiddels beheer en hulle onafhanklikheid ontnem en verder word hulle eie identiteit ook sosiaal gekonstrueer (Lukes, 1986, 11).

Peter Morriss neem 'n standpunt in tussen Simmel en Foucault. Hy skryf: "You are free to do something if there are no demeaning restraints on your power to do it; you lack freedom in so far as restraints which are inappropriate to your status are impose on you." (Morriss, 1987, 122) Oor onvryheid skryf hy: "A summary of this section would be that to be unfree is to be unable, where the constraint on the ability is considered to be particularly demeaning to the actor's self-respect: to say that one is unfree as well as unable is to imply that one is insulted as well as injured." (Morriss, 1987, 119) Hy maak ook 'n interessante opmerking oor die rede vir verskillende beskouings oor vryheid onder skrywers. Hy skryf: "My claim is, then, that accounts of freedom differ because the various authors are working with different notions of self-respect." (Morriss, 1987, 118) Afhangend van jou siening oor jou eie waardigheid, het jy dus 'n perspektief oor hoe jou

vryheid aangetas word. Maar waardigheid is maar een van die mens se belange. 'n Aantasting van vryheid beperk die mens se vermoë om sy/haar belange te bevorder. Die voorafgaande is enkele opmerkings in verband met die intense debat oor hoe mense se vermoëns beperk word. Plaaslike magsopset teorieë behoort die wyse en omvang van die beperking van mense se keuses te kan aantoon. Uit die voorafgaande is dit egter duidelik dat 'n gemeenskaplike standpunt oor wat beperkend op mense is, moeilik geformuleer kan word.

Vraag 3: Wie kan wat kry? (Met hierdie vraag bedoel Lukes nie: "Wie het mag oor wie en hoe?" maar: "Hoe word meegeding om skaars middele?") Dit gaan dus oor die stryd van sosiale groepe om hulle eie belange ten koste van ander te bevorder.

Stratifikasiestudies fokus veral op hierdie vraagstuk. Om oor mag in terme van stratifikasie te praat, is om te praat oor die voordele wat spruit uit klas en status verdelings. Gerhard Lenski wys daarop dat hierdie voordele stewig geïnstitusioneel raak (Lukes, 1986, 12). Mag is 'n baie effektiewe middel om iets mee bereik. Dit is egter 'n duur middel in die sin dat dit ondergeskiktes negatief kan stem. Daarom, skryf Lenski, *"... those who seize power by force find it advantageous to legitimize their rule once effective organized opposition is eliminated."* (Lenski, 1986, 245) Die mag van die oorwinnaar is dan gelegitimiseer en geregverdig. Hierdie legitimering vind gewoonlik plaas deur middel van wette (gewoonlik kan die wette uit die ou bedeling gebruik word, want hulle het immers die ou elite regverdig!), deur middele wat publieke mening bepaal soos lokmiddels en dreigemente, onderwys en godsdienstige instellings en die massa media en deur die feit dat Jan Alleman weens die daaglikse lewenseise, nie voortdurend politiek aktief kan wees nie (Lenski, 1986, 245-247). Geïnstitusionele mag verskil van blatante mag in die sin dat dit baie meer sosiaal aanvaarbaar en minder persoonlik is (Lenski, 1986, 249-250). Die punt wat hierdie paragraaf maak, is dat die mededinging vir skaars goedere verbloem word deur die legitimering van die ongelyke verdeling daarvan tussen verskillende klasse, statusse en groeperinge. Ook die vraag "Wie kan wat kry?" is nie eenvoudig om te beantwoord nie. Dit kompliseer ook plaaslike magsopset teorieë. Hierdie teorieë moet die mededinging tussen groepe om skaars middele, kan beskryf.

Vraag 4: Wie verwesentlik kollektiewe doelwitte? (Hier is nie sprake van kompetisie en konflik nie, maar veral die bekleding van gesagsposisies.) Hannah Arendt en Talcott Parsons skryf hieroor. Hannah Arendt beskou mag nie as 'n middel wat maghebbers gebruik om 'n doel te bereik nie (Arendt, 1986, 68). Vir haar is mag 'n toestand waarin 'n groep mense dink en handel oor die gebruikmaking van middele om 'n doel te realiseer. Mag is dus die vermoë om saam te stem op 'n gemeenskaplike handelingsrigting binne vrye kommunikasie. Vir Arendt openbaar mag homself (1) in bevel wat vryheid verseker, (2) in weerstand teen kragte wat politieke vryheid bedreig en (3) in daardie rewolusionêre handelinge wat nuwe instellings van vryheid vestig (Habermas, 1986, 77). Mag tree na vore binne vrye intersubjektiviteit. Hierdie mag voed instellings wat die teergevoelige strukture van intersubjektiviteit beskerm. "Power is actualized only where word and deed have not parted company, where words are not empty and deeds not brutal, where words are not used to violate and destroy but to establish relations and create new realities". (Arendt soos aangehaal in Habermas, 1986, 79) Sy skryf ook: "Power springs up whenever people get together and act in concert, but it derives its legitimacy from the initial getting together rather than from any action that then may follow." (Arendt, 1986, 68) Habermas oordeel dat Arendt te veel maak van die oorsprong van mag en te min van die gebruik daarvan. Hy meen egter dat die wins van Arendt se standpunt in haar beklemtoning lê dat maghebbers hulle mag verkry van die ondergeskiktes. Habermas voeg daarom tot die oorsprong van mag, die gebruik daarvan toe en beklemtoon die belangrikheid dat mag deur maghebbers geleen word: "Power is a good *for* which political groups struggle and *with* which a political leadership manages things; but in a certain way both find this good already at hand; they don't produce it. This is the impotence of the powerful - they have to borrow their power from the producers of power. This is the credo of Hannah Arendt." (Habermas, 1986, 87) Habermas wys ook 'n verdere swakpunt in Arendt se redenasie uit. Hy wys daarop dat strukturele geweld, wat homself grootliks verskans, onopgemerk daardie kommunikasie waarin mag gevorm word, kan beperk en selfs blokkeer. Kommunikasie is nie so vry soos wat Arendt dit in haar standpunt stel nie (Habermas, 1986, 88). Soos Arendt koppel Parsons ook mag aan die funksionering van die samelewing. Om sy posisie oor mag te illustreer maak Parsons gebruik van die volgende indeling van beheerverhoudinge: (Parsons, 1986, 105):

het 'n effek op die belange van die ondergeskiktes. Dit is duidelik uit die voorafgaande bespreking dat dit 'n oorvereenvoudiging is. Dit is uiters moeilik om beide motiewe en belange genoegsaam in magsopset teorieë te verwoord. Plaaslike magsopset teorieë moet vir hierdie moeilik omlynbare magsfaktore voorsiening maak. In die definisie wat in hierdie studie gebruik word, word die oogmerk van magte in hulle magsuitoefening as die beheer van sake en mense beskryf.

c. Die effek van magsuitoefening

'n Groot deel van die debat oor die definisie van mag handel oor die effek van magsuitoefening. Die vroeë definisies het nie effek van magsuitoefening laat afhang van die wil van die magspersoon. Hierdie saak is mettertyd in diepte gedebatteer.

Bertrand Russell skryf dat mag in wese slegs die produksie van bedoelde effekte by ander mense (Russell, 1986, 19). Steven Lukes se kommentaar hierop is dat mag meer gaan oor die vermoë om effekte te produseer as oor die produksie van die effekte self. Sy motivering hiervoor is dat dit dikwels nie duidelik is watter effekte deur mag geproduseer word en watter nie (Lukes, 1986, 1).

Dennis Wrong poog om in sy eie definisie van mag Russell se definisie met Dahl s'n te versoen. Wrong beskryf mag as die vermoë van sommige persone om voorgenome en voorsiende effekte by ander voort te bring (Wrong, 1979, 2). Wrong beperk nog sy definisie tot voorgenome en voorsiende beïnvloeding. Hy erken egter dat mag bykans altyd onvoorsiende en onbedoelde beïnvloeding tot gevolg het. Hy sluit hierdie tipe beïnvloeding egter nie in sy definisie in nie, want, skryf hy: "Power would be collapsed into social control and would include the diffuse control of the One by the Many as well as the relatively permanent past effects of power embodied in internalized norms (the superego), taken-for-granted beliefs and even language itself which, as contemporary linguistic philosophers have shown, contains built-in preconceptions, prejudgments and evaluations." (Wrong, 1979, 252) Tog skryf hy verder: "Nevertheless, one can and should recognize that power is inherent in all social interaction, which consists of actors reciprocally producing effects on one another." (Wrong, 1979, 253) Hoewel Wrong dus

aanvoel dat mag ook verband hou met onvoorsiene en onbedoelde beïnvloeding, is hy nie bereid om dit in sy definisie te akkommodeer nie.

Wrong beklemtoon 'n paar verdere aspekte van mag wat belangrik is. (1) Hy beklemtoon in sy definisie dat mag iets werklik laat gebeur. Hierdie gebeure kan geskied met of sonder dat die maghebbber daadwerklik iets doen. Die wete dat 'n maghebbber mag kan uitoefen, kan effekte op die ondergeskikte se handeling tot gevolg hê, al tree die maghebbber nie aktief op nie. (2) Wrong beklemtoon ook die assimetrie van mag én magsbalans. Mag kom nie net voor in die ongelyke verhouding tussen maghebbber en ondergeskikte nie, maar ook waar persone of groepe teenoor mekaar verskillende magte beskik en mekaar wedersyds daarmee beheer. "Politics includes both a struggle *for* power and a struggle to limit, resist and escape *from* power." (Wrong, 1979, 13) Mag is net suksesvol as die ondergeskiktes daarby inval. Verset laat magsuitoefening misluk. Raymond Aron kwalifiseer dit verder deur te skryf dat mag slegs oor ander mense se handeling uitoefen kan word, maar nie oor hulle as persoon nie. Hy skryf dat A mag oor B se gedrag kan hê, maar nie oor B as persoon nie. Hy sê: "It extends over certain men or certain groups, and not over others; it exercises command over certain kinds of behaviour by the objects of power, but not over others." (Aron, 1986, 260) Die ondergeskikte beïnvloed ook die magte. In magsuitoefening is die beïnvloedingsproses dus *wederkerig*. Om hierdie punt te illustreer toon George Simmel byvoorbeeld aan dat daar selfs wederkerigheid tussen 'n hipnotiseerder en 'n gehipnotiseerde bestaan (Simmel, 1986, 207). Die mens is dus nooit volkome uitgelewer aan 'n magsverhouding nie. Die ondergeskikte is vry om sy eie reaksie in 'n magsituasie te bepaal. Die magte word ook deur sy magsuitoefening beïnvloed. Peter Morriss illustreer dit met die voorbeeld van boere wat as groep beding vir beter kospryse. Uiteindelik moet hulle ook self meer betaal vir kos. Die effek van hulle magsuitoefening slaan dus terug op hulleself (Morriss, 1987, 115). Ruilteorie gee veral aandag aan die wederkerigheid van magsverhoudinge. (3) Om verset te verhoed gebruik maghebbbers soms mag op so 'n wyse dat die effekte daarvan onopvallend is. Wrong ondersteun dus Peter Bachrach en Morton Baratz (1963) se standpunt dat 'n huidige stand van sake behou kan word deur voorstelle daarteen effektief te onderdruk.

Alvin I. Goldman (1986) definieer mag in lyn met Wrong se argumentering. Sy basiese formulering oor mag is as volg: "S has power w.r.t. issue *E* if and only

- I 1. If S wanted outcome *e*, then *e* would occur, and
2. If S wanted outcome not-*e*, then not-*e* would occur."

(Goldman, 1986, 159) Goldman verskil dus van Wrong daarin dat mag 'n uitkoms oplewer wat opsigself betekenisvol is. Dit gaan dus nie oor die effekte wat by ander mense teweeggebring word nie, maar dit gaan oor die effekte self.

Peter Morriss (1987) het hierdie insig van Goldman breedvoerig uitgewerk. In sy boek gee hy 'n gevorderde definisie van mag. In hierdie interessante ontleding, begin hy deur te wys op die verskille tussen invloed en mag. Hy heg sekere betekenisse alleen aan die konsep "invloed", ander aan "mag" en sê sekere betekenisse word gedeel. Slegs die konsep "invloed" beteken: a. Gebeure word op 'n sekere manier geaffekteer. b. Daad van beïnvloeding. Beide die konsepte "invloed" én "mag" beteken: a. Vermoë om te beïnvloed. b. Die persoon of ding wat invloed het of wat ander beïnvloed. Slegs die konsep "mag" beteken: a. Beheer wat formeel en openlik uitgedruk word soos in wetgewing. b. Die vermoë om iets te bewerkstellig op enige wyse.

Uit hierdie ontleding lei Morriss af dat mag nie 'n ding (bronne) is nie, ook nie 'n gebeurtenis (uitoefening van mag) nie, maar 'n vermoë. Mag is 'n gesteldheidskonsep (dispositional concept). Dit gaan oor die gesteldheid van iemand. Invloed is 'n gesteldheid met 'n voortdurende effek. Daarteenoor is mag 'n gesteldheid met 'n voorwaardelike effek. Die magspersoon kan mag uitoefen wanneer hy/sy so verkies.

Morriss sê verder dat invloed verband hou met beïnvloeding en mag met teweegbring. Wanneer beïnvloeding plaasvind sonder om iets teweeg te bring, is mag nie uitgeoefen nie. Aan die anderkant om iets teweeg te bring sonder beïnvloeding, is magsuitoefening. Morriss argumenteer daarom sterk vir die gebruik van die uitdrukking "mag om" eerder as "mag oor". Hy sê byvoorbeeld dat wanneer ons sou sê: "Hy het mag oor (in verband met) die saak of dit reën of nie" praat ons eintlik van beïnvloeding. As ons egter sê "Hy het mag om reën te maak" praat ons van teweegbring en dit is ware mag (Morriss, 1987, 33). Morriss toon aan dat die gebruik van "mag oor" ("power over") het gewoonlik

die bedoeling om te verwys na die magspersoon se vermoë om sy doelstellings deur die beïnvloeding van 'n ondergeskikte te bereik. Maar eintlik verwys "mag oor" ("power over") daarna dat dit die magspersoon se doel is om te heers oor die ondergeskikte en sy/haar gedrag oor 'n breë front te reguleer. Die uitdrukking "mag oor" ("power over") gee eintlik net uitdrukking aan die beïnvloedingsaspek van die konsep mag en dit is nie 'n noodsaaklike deel van die betekenis van die konsep nie. "Mag om" ("power to") hou eerder verband met die kernbetekenis van mag - met die vermoë om iets te bewerkstellig (Morriss, 1987, 33).

Anthony Giddens (1991) sluit hierby aan en formuleer mag as 'n agent se vermoë om 'n verskil te maak in die gang van sake. Giddens wys daarop dat mag dikwels beskou word as uitgaande van die wil van die mens en dat dit verband hou met die bereiking van begeerde en voorgenome uitkomst. Parsons en Foucault beskou mag weer as 'n eiendom van die samelewing of sosiale gemeenskap. Giddens oordeel dat beide hierdie beskouings oor mag reg is (Giddens, 1991, 15). Giddens meen dat hierdie beskouings met 'n verwysing na bronne saamgevoeg kan word. Hy sê: "Resources (focused via signification and legitimation) are structured properties of social systems, drawn upon and reproduced by knowledgeable agents in the course of interaction." (Giddens, 1991, 15) Hy sê verder: "Resources are media through which power is exercised, as a routine element of the instantiation of conduct in social reproduction." (Giddens, 1991, 16) Hy sê dus dat bronne ingebed is in die samelewingstruktuur en dat agente hierdie bronne vernuftig gebruik om 'n verskil aan die sosiale gang van sake te maak.

Giddens is daarteen dat mag net met konflik (Marxisme) of net met dominasie (liberalisme) vereenselwig word. "Power is not necessarily linked with conflict in the sense of either division of interest or active struggle, and power is not inherently oppressive. ... Power is the capacity to achieve outcomes; whether or not these are connected to purely sectional interests is not germane to its definition. Power is not, as such, an obstacle to freedom or emancipation but is their very medium - although it would be foolish, of course, to ignore its constraining properties. The existence of power presumes structures of domination whereby power that 'flows smoothly' in processes of social reproduction (and is, as it were, 'unseen') operates. The development of force or

its threat is thus not the type case of the use of power" (Giddens, 1991, 257)

Giddens se definisie van mag vang die dinamika van magsuitoefening op. Sy beskouing dat dit gaan oor 'n verskil wat aan die gang van sake gemaak word, gee uitdrukking aan 'n verskeidenheid van die dinamiese aspekte van magsuitoefening. Giddens ontsnap egter nie aan die kritiek teen die tipe van formulering wat hy gebruik nie. In sy formulering is dit nie duidelik hoe die effekte wat nie deur magsuitoefening tot stand kom nie, van die wat wel só tot stand kom, onderskei moet word nie. Mag impliseer die voortbring van effekte, maar watter tipe effekte?

Hierdie onduidelikheid spruit uit skrywers se geneigdheid om te leun op die definisies wat die Oxford English Dictionary aan mag gee. Mag word daarin byvoorbeeld beskryf as: "1. Ability to do or effect something or anything," (Morriss, 1986, 10) Hiervolgens kan die effekte dus enigiets wees. Dit is opvallend dat die Woordeboek van die Afrikaanse Taal die effekte meer omskryf. Die WAT beskryf mag as: "1. Vermoë om groot invloed uit te oefen, jou wil af te dwing of baie te bewerkstellig: ..." (Van Schalkwyk, 1996, 47). Verder ook: "3. Beheer of dwingende invloed: ..." (Van Schalkwyk, 1996, 47).

Dit is uit die debat oor die effekte van mag duidelik dat dit die voorkoms van mag illustreer. Daarom is die identifisering van hierdie effekte belangrik in die definiëring van mag. In die definisie van mag wat in hierdie studie gebruik word, word die effekte beskryf as die beïnvloeding van mense se handeling en beskouings.

c. "Mag" gedefinieer

Uit die voorafgaande is dit duidelik dat 'n definisie van mag in hierdie studie voorsiening sal maak vir 'n verskeidenheid tipes magsagente en helder moet wees oor die doel van magsuitoefening en die effekte wat dit teweegbring. Die doel van magsuitoefening in plaaslike magsopsette gaan oor die beheer van plaaslike sake en mense. Hierdie doel is nie direk bereikbaar nie. Mag kan nie oor sake en mense uitgeoefen word nie. Mense is altyd vry om te besluit hoe hulle wil handel op voorgenome beheer. Daarom kan mense

nie beheer word nie, slegs hulle handeling en beskouings kan beïnvloed word met die oog daarop om hulle te beheer. Hierdie beïnvloeding van mense se handeling en beskouings is die effek van magsuitoefening. Sake is 'n uitvloeisel van menslike handeling. Daarom kan sake slegs beheer word deur die effek van magsuitoefening, naamlik die beïnvloeding van menslike handeling en beskouings. Daarom word vir die doeleindes van hierdie studie, wat op plaaslike magsopsette fokus, mag gedefinieer as: *Mag is 'n vermoë om mense se handeling en beskouings te beïnvloed en so sake en mense te beheer.*

3.1.3. Die begrip "magsopset"

Hierdie studie fokus op magsopsette. In die teoretiese raamwerk van hoofstuk 3 word die aard van plaaslike magsopsette verduidelik aan die hand van die basiese elemente daarvan. In hierdie onderafdeling lig ons net enkele betekenisaspekte daarvan uit. Opset verwys na 'n netwerk van verhoudinge tussen mense en sake. Magsopset is 'n verbintenis van die betekenis van "mag", soos hierbo gedefinieer en "opset". "Magsopset" verwys daarom na daardie netwerk van dinamiese verhoudinge, wat voorkom tussen persone en groepe en tussen hulle en hulle behoeftes, instellings en sosiale, ekonomiese, politieke en natuurlike omgewings in 'n gegewe konteks, wat mense se handeling en beskouings beïnvloed en so sake en mense beheer. Die verskillende aspekte van hierdie omskrywing word in die volgende paragrafe toegelig:

- a. As 'n politieke sosiologiese ondersoek is die aard van die netwerk van dinamiese verhoudinge wat die magsopset konstrueer vir die studie belangrik. In hierdie verhoudinge beïnvloed magte (persone, groepe, instellings, behoeftes, omgewings) mekaar voortdurend. Hierdie verhoudinge kan neerslag vind in 'n betreklik vaste magstruktuur, maar dit is gewoonlik dinamies en voortdurende verandering kom daarin voor. Die teoretiese raamwerk wat in hierdie studie voorgestel word poog om die aard van hierdie verhoudingsdinamika te beskryf.
- b. Persone, groepe, behoeftes, instellings en sosiale, ekonomiese, politieke en natuurlike omgewings is magte wat plaaslike verandering kan beïnvloed of

verhoed. Die wyses waarop hierdie magte hulle rol in die plaaslike magsopset speel, word in hierdie studie belig.

- c. 'n Magsopset kom in 'n gegewe konteks voor. Hierdie konteks is die (1) tydvlak waarin die magsopset voorkom, (2) die spesifieke kulturele milieu en (3) die omvang van magte wat daarby betrokke is. Laasgenoemde verwys na die vlak waarop die magte funksioneer. Die hoogste is die globale vlak en die mees beperkte vlak is die buurt. In hierdie studie word op plaaslike magsopsette gefokus wat die invloed van hierdie magte op ander vlakke insluit. Die teoretisering oor plaaslike magsopsette verreken ook die tydvlak en kulturele milieu waarin dit voorkom.
- d. Beheer wat oor sake en mense uitgevoer word, kan verskillende vorms aanneem. Dit kan byvoorbeeld opsigtelik of onopsigtelik geskied. 'n Saak kan effektief uit die besluitnemingsproses gehou word of die uitvoer van 'n besluit kan verhoed word. Dit is juis kenmerkend van magte dat dit deur 'n groot hoeveelheid tegnieke hulle invloed kan laat geld. Verskeie van die teorieë, wat in hierdie studie behandel word, gee aandag aan hierdie tegnieke.

Die begrip "magsopset" word bo die begrip "magstruktuur" verkies omdat magstruktuur na 'n vasgelegde patroon verwys. "Magsprosesse" verwys weer net na die dinamika. "Opset" besit die voordeel dat dit tegelyk iets van struktuur en prosesse weergee. Dit impliseer 'n struktuur met aktiewe beplanning en voorbedagte rade daaragter. Die begrip "opset" impliseer ook 'n voorlopigheid. Nuwe omstandighede verg nuwe beplanning en dit bring weer 'n nuwe opset te weeg. Hierdie betekenisinhoud van "opset" maak dit die ideale begrip om in hierdie studie te gebruik.

3.1.4. "Teoretisering"

In hierdie studie word gefokus op teoretisering. Teoretisering oor plaaslike magsopsette poog om kennis oor die funksionering van hierdie netwerke te sistematiseer. In hierdie studie word 'n gevolgtrekking gemaak oor die toepaslikheid van hierdie gesistematiseerde

kennis vir die Suid-Afrikaanse konteks.

Teoretisering moet getoets word aan die gehalte van teoriebou wat daarmee gepaard gaan. Daarom is Bernard Cohen se definisie van 'n teorie en sy maatstawwe daarvoor van belang. Hy definieer 'n teorie as 'n "set of interrelated universal statements, some of which are definitions and some of which are relationships assumed to be true, together with a syntax, a set of rules for manipulating the statements to arrive at new statements." (Cohen, 1980, 171) Hierdie definisie van Cohen moet verstaan word in die lig van sy oortuiging dat sosiologie dieselfde wetenskaplike passie as die natuurwetenskappe sal openbaar. Hy sluit sy boek af met die stelling: "... the long-run obligation of sociologists to society is not to solve all of society's pressing problems, but to bring to the understanding of social phenomena the same passion for truth and objectivity that has been so successful in the natural sciences." (Cohen, 1980, 274) Die meeste van die teoretisering wat in hierdie studie behandel word, voldoen nie aan Cohen se streng definisie vir teorieë nie. In werklikheid is daar min teoretisering in die sosiologie wat aan Cohen se standaard voldoen. Die teoretisering wat in hierdie studie versamel word, kan eerder beskryf word as 'n verskeidenheid van gedagtevoorstellings van navorsers oor die aard van die plaaslike magsopsette wat hulle bestudeer. In die wetenskaplike beoordeling van hierdie teoretisering word Cohen se maatstawwe vir 'n geldige teorie egter as belangrik beskou. Cohen se evalueringsmaatstawwe vir 'n teorie is, in die ontwikkeling van hierdie studie se teoretiese raamwerk, in gedagte gehou. Die maatstawwe wat Cohen lys is:

- "1. The theory should be explicit and relatively precise.
2. The theory should contain explicit definitions based on primitive terms for which usage is widely shared.
3. The theory should provide a clear exhibition of the structure of the argument. In other words, the syntax of the theory should allow an examination of the logical skeleton of the theory apart from its content.
4. The theory should provide clear guidelines as to its domain of applicability; that is, the theory should contain explicit scope statements.

5. The theory should be testable empirically; when joined to a set of initial conditions, the theory should allow the derivation of observation statements, both to predict and to explain.
6. The theory should formulate an abstract problem. ... It is ... necessary ... to be applicable to situations beyond the situation which gave rise to the theory in the first place." (Cohen, 1980, 191-192)

3.2. Normatiewe posisionering

In hierdie afdeling word die studie se normatiewe uitgangspunte beredeneer. In die bestudering van plaaslike politiek speel die navorser se mensbeskouing 'n belangrike rol in die teoretiese keuses wat hy maak. Daarom word die mensbeskouing wat in hierdie studie ondersteun word uitdruklik behandel. Om demokrasie as 'n verkieslike regeringstelsel te beskou, is ook 'n normatiewe keuse. Daarom word ook aandag gegee aan die plek wat demokrasie in hierdie studie inneem. Laastens word die rasonale benadering van hierdie studie gemotiveer.

3.2.1. Mensbeskouing

Die demokratiese filosofie is op 'n individualistiese mensbeskouing gebou. Volgens hierdie mensbeskouing is die mens 'n unieke wese. Dit wat die mens uniek maak is sy/haar rede. Daarmee het die mens die vermoë om abstrak te dink en 'n selfbewustheid, in onderskeiding van ander mense, te ontwikkel. Dit gee aan die mens die vermoë om oor sy/haar eie optrede te besluit. Hierdie vermoë van die mens, om volgens sy/haar eie wil op te tree, geskied binne die aangeleerde waardes en norme van die sosiale omgewing. Tog ontnem dit nie die mens sy/haar vermoë om outonoom op te tree nie. Volgens die individualisme is die mens se vermoë om outonoom op te tree 'n wesenskenmerk van die mens. Daarom moet die menslike politieke bestel ruimte vir hierdie vermoë bied. Die waardigheid van die mens kan slegs verseker word waar die mens outonoom kan optree. Daarom sê die individualisme: "The individual should be free, *other things being equal*, to make his own decisions, determine his own actions, seek the satisfaction of his own wants and desires, pursue his own ideals, and respond to his own moral imperatives."

(Pennock, 1979, 87)

In die individualistiese mensbeskouing word daar ook sekere basiese behoeftes van die mens genoem, wat as vas en onveranderlik beskou word. In hierdie beskouing word uiteenlopende menslike behoeftes genoem soos byvoorbeeld materiële behoeftes en gerief, selfrespek, mag, status, sosiale aanvaarding, simpatie, sosialiteit, genot en eer (Pennock, 1979, 90-91).

Teenoor die individualistiese mensbeskouing staan die kollektivistiese mensbeskouing. Volgens hierdie beskouing ontwikkel die mens sy/haar unieke menswees deur ander mense. Die mens kan slegs outonoom optree deur middel van die sosiale vaardighede wat by ander mense geleer het. Hierdie mensbeskouing beskou dus die mens as 'n produk van die samelewing. Die mens is mens deur ander mense. Maar ook wat die mens se basiese behoeftes betref word primêr op die sosiale gekonsentreer. Hulle beklemtoon die mens se behoefte aan sosiale kontak as meer primêr as die mens se egoïstiese behoeftes.

In die ontleding van die politieke gedrag van mense op die plaaslike vlak in Suid-Afrika het Doreen Atkinson 'n alternatief tot hierdie twee denkstrome voorgestel. Dit is haar mening dat hierdie denkstrome nie afsonderlik die ontledingsinstrumente bied wat dit moontlik maak om tot 'n begrip van die funksionering van die Suid-Afrikaanse politieke werklikheid te kom nie. Sy stel dus 'n benadering voor waarin aanvaar word dat die menslike handeling deur die omgewing bepaal word, maar dat die mens ook in staat is om daardie beperking te oorskry. Sy som haar benadering as volg op: "This approach allows us to appreciate and evaluate individuals' decisions, without reducing history to either the extremes of individualism or determinism. It also enables us to avoid constructing caricatures, demonologies or 'victimologies'. By placing individuals against the background of their situation, we can criticise cases of moral abdication when actors could have acted otherwise; we can understand moral lapses when decision-makers were constrained by social circumstances; and we can praise examples of moral insight and grandeur when individuals transcend the limits of their situation." (Atkinson, 1991, 60)

Atkinson se ondersoek was normatief van aard, daarom motiveer sy haar keuse op grond van normatiewe aspekte. Hierdie aanhaling onderstreep egter die feit dat 'n eensydige

mensbeskouing in die ontleding van die Suid-Afrikaanse plaaslike politiek 'n valse beeld van die werklike politieke situasie tot gevolg kan hê.

In hierdie studie word hierdie benadering van Atkinson voortgesit. Die mens word beskou as 'n sosiale wese wie se bestaan onlosmaaklik verknoop lê met ander mense. Soos W. Luijpen van die mens sê: "Existeren is co-existeren." (Luijpen, 1976, 256) Maar die mens is nie net 'n resultaat van sy/haar saambestaan met ander mense nie, die mens is ook vry om outonoom op te tree. Hierdie outonome handeling kan gemotiveer word deur 'n hele spektrum van motiewe. Hiermee neem hierdie studie van die begin af 'n kritiese standpunt in teenoor benaderings tot plaaslike magsopsette wat uitgaan van die standpunt dat die mens se handeling hoofsaaklik deur egoïsme en magslus gemotiveer word. Binne 'n plaaslike magsopset kan mense se handeling gemotiveer wees deur egoïsme en magslus, maar ook deur dienslewering, mensliewendheid, barmhartigheid, idealisme, ens. Hierdie breë beskouing oor die mens se handelingsmotiewe speel 'n belangrike rol in die beoordeling van plaaslike magsopset teoretisering in hierdie studie.

'n Belangrike vorm waarin plaaslike magsopsette hulle vergestalt is in instellings. Oor wat mense se handeling beïnvloed in 'n instelling bestaan daar uiteenlopende beskouings. Doreen Atkinson het in haar empiriese navorsing gevind dat beperkte beskouings op die funksionering van mense in instellings nie genoegsame verklaring vir die uitkomst van hulle gedrag bied nie (Atkinson, 1990, 419). Atkinson oordeel, vanuit haar navorsingsondervinding dat die gebruikmaking van verskillende benaderings die beste resultate oplewer. Sy sê: "... the most rewarding activity is precisely to develop as many possible approaches as possible, and then begin the task of exploring their linkages, as well as our own imagination." (Atkinson, 1990, 430) Vir haar is dit belangrik dat faktore binne én buite die instellings benut moet word om mense se handeling in instellings te ontleed. Ook hier oordeel sy dat 'n breë spektrum van motiewe by mense se handeling in instellings in ag geneem moet word - motiewe wat strek van magslus tot onselfsugtigheid. Mense se lojaliteit en verbintenis tot 'n instelling is ook vir haar belangrike faktore (Atkinson, 1990, 427). In hierdie studie word plaaslike politieke instellings ook so benader. Die teoretisering oor plaaslike politieke instellings word geëvalueer op grond van hulle vermoë om faktore binne én buite die instellings in ag te neem en 'n

verskeidenheid van menslike motiewe in die handeling van die mense in die instellings te verreken. In hierdie studie word instellings dus nie as 'n ysterhok, wat menslike gedrag vasvang, beskou nie. Hoewel instellings menslike gedrag streng kan reguleer, is mense ook in staat om die instelling self te verander met vernuwing of omvorming.

'n Laaste benadering ten opsigte waarvan hierdie studie 'n standpunt inneem, is die ekonomiese beskouing wat veral klem lê op die mens se verbruiks- en ruilverhoudinge. Hierdie benadering reageer op die beskouing dat: "... the structures of large public bureaucracies create incentives to bureaucrats to press for larger budgets, produce more goods for society than society would choose to pay for, and provide few incentives for bureaucrats to look for productive or allocative efficiencies." (Dowding, 1996, 51) Hierdie benadering beklemtoon publieke keuse en oordeel dat optimale dienslewering alleen verkry word deur dit aan markkragte oor te laat. Hierdie publieke keuse benadering ondersteun dus privatisering van plaaslike dienslewering en reken dat dit effektiewe dienslewering sal verseker. Hierdie benadering het in die 1980's groot aanhang verkry, maar word tans skerp gekritiseer. Hierdie benadering vergeet gerieflikheidshalwe dat ruilverhoudinge bestaan op grond van die regulering daarvan deur die owerhede. Wanneer die reëls van verbruik of ruil oortree word, beroep die benadeelde party hom op die owerhede vir ingryping. Hierdie benadering maak ook nie voorsiening vir die aanspreek van die ongelykheid tussen mense nie. Markkragte kan sosiale probleme vererger. Ons oordeel dat die publieke keuse benadering die mens reduceer tot 'n ekonomiese wese wat, op grond daarvan, te groot positiewe verwagtinge van die mens het. Die mens het owerheidsregulering nodig om ekonomies positief te funksioneer.

3.2.2. Demokrasie.

In hierdie studie word plaaslike magsopsette ook beoordeel op grond van hulle ondersteuning of stremming van demokrasie. Dit is dus belangrik om aan die begin van hierdie studie aan te toon wat met demokrasie bedoel word. Hierdie tema is baie wyd en 'n hele tesis kan daaraan gewy word soos wat Frederik Uys (1994) byvoorbeeld gedoen het. In hierdie kort afdeling word die keuses vir 'n spesifieke betekenis van demokrasie net kortliks gemotiveer.

a. Voorveronderstellings.

Demokrasie is 'n voorgestelde regeringsvorm wat op spesifieke voorveronderstellings berus. In hierdie voorveronderstellings word 'n sekere beeld van menswees as gegewe aanvaar. Die aard hiervan word deur David Beetham treffend beskryf. Hy beskryf drie elemente daarvan: "Democracy shares with Western liberalism a core value - that of self-determination, or controlling our own lives; a core assumption - every adult is in principle capable of taking responsibility for themselves; and a core epistemological premise - that there is no independantly ascertainable good for people other than what they themselves, equipped with appropriate knowledge, freely determine." (Beetham, 1996, 33). Op grond van hierdie voorveronderstellings oor menswees is dit dus duidelik dat in demokrasie aan mense die vryheid gebied word om oor hulle eie lewensomstandighede te beskik. Hierdie regeringsvorm het ontwikkel in reaksie teen ander regeringsvorms wat 'n spesifieke onbuigsame samelewingsmodel as noodsaaklik beskou om 'n goeie samelewing tot stand te bring⁷. Demokrasie is 'n regeringsvorm wat, teenoor onbuigsame samelewingsmodelle, die veranderende behoeftes, ideale en menings van mense as die grondstof van die samelewing ag.

Anne Phillips meen dat daar op internasionale vlak nie meer betekenisvolle argumente teen demokrasie as 'n ideale regeringsvorm ingebring word nie (Phillips, 1996, 20). Sy oordeel dat die algemene publiek nie meer oorgehaal sal kan word na 'n nie-demokratiese regeringsvorm nie. Daar bestaan nie teenoor die demokratiese regeringsvorm sterk genoeg argumente om 'n nie-demokratiese regeringsvorm te regverdig nie. Dit is tans 'n algemeen aanvaarde en ononderhandelbare beginsel dat mense die vryheid moet hê om oor hulle eie lewens te beskik.

Tog kom argumentering oor die voorveronderstellings van demokrasie steeds in Suid-Afrika voor. Aan die een kant is daar nog dié wat die selfbeskikking van etniese groeperinge naas individuele selfbeskikking as 'n basiese vereiste vir 'n regeringsmodel stel. Onder die mense wat hierdie gedagtegang koester, bestaan daar groot verskille oor hoe etniese selfbeskikking geakkommodeer moet word. Die Vryheidsfront het aan etniese groepsselfbeskikking die meerwaarde gegee en het gereken dat dit alleen in 'n etniese staat

tot vervulling kan kom. Hulle het dus individuele selfbeskikking ondergeskik aan etniese groepsselfbeskikking gestel. Degenaar (1993, 101) het aan individuele selfbeskikking die meerwaarde gegee, maar het aanbeveel dat etniese groepsselfbeskikking in Suid-Afrika grondwetlik op 'n konsosiale wyse geakkommodeer moet word. Hy het dus gereken dat daar binne 'n eenheidstaat vir etniese groepsselfbeskikking voorsiening gemaak moet word.

Op grond van die versoeke van hierdie skool van denke is hierdie sienswyse in die Grondwet 1996 in artikel 235 opgevang. Dit lui: "Die Suid-Afrikaanse bevolking as geheel se reg op selfbeskikking soos in hierdie Grondwet vergestalt, belet nie, binne die raamwerk van dié reg, die erkenning nie van die konsep van die reg van enige gemeenskap wat 'n gemeenskaplike kultuur- en taalerfenis deel, op selfbeskikking binne 'n territoriale entiteit in die Republiek of op enige ander wyse, soos deur nasionale wetgewing bepaal." (Grondwet van Suid-Afrika, 1996, artikel 235) Die grondwetlike "Kommissie vir die Bevordering en Beskerming van die Regte van Kultuur-, Godsdiens en Taalgemeenskappe" is ook ingestel om etniese groepsselfbeskikking te dien. Grondwet 1996 sluit dus nie etniese groepsselfbeskikking uit nie, maar bied 'n beperkte ruimte daarvoor ondergeskik aan individuele selfbeskikking. Dat etniese selfbeskikking 'n plek gegee is in die Grondwet 1996 kan verstaan word in die lig van die belangrike rol wat etnisiteit in Suid-Afrika speel ten opsigte van die verskaffing van individuele identiteit (Kotzé, 1997, 14-15). Dat dit so 'n beperkte plek in die Grondwet 1996 gekry het, hou verband met die regering se begeerte om een demokratiese staat daar te stel. Maar dit kan ook toegeskryf word aan die feit dat daar weinig akademiese bewyse bestaan dat die Suid-Afrikaanse samelewing primêr volgens etniese groeperinge funksioneer (Bekker, 1993, 97-98). Hierdie paragraaf toon aan dat die huidige demokrasie in Suid-Afrika geskoei is op die veronderstelling van individuele selfbeskikking, maar dat dit nie etniese groepsselfbeskikking totaal ignoreer nie. Dit bied 'n beperkte ruimte daarvoor. Dit beteken dat wanneer plaaslike magsopsette in Suid-Afrika bestudeer word, dit getoets moet word aan die mate waartoe dit individuele selfbeskikking bevorder. In verhouding hiermee moet plaaslike etniese identiteit, selfbeskikking, kragte en mobilisering bestudeer word.

Van 'n ander kant is die basiese voorveronderstellings van demokrasie ook in Suid-Afrika bevraagteken. Hiervolgens word die gelykstelling van klasseverskille naas individuele

selfbeskikking as 'n basiese vereiste vir 'n regeringsmodel gestel. Die "Freedom Charter" gee voorskrifte vir so 'n regeringsmodel. Die "Freedom Charter" is by die "Congress of the People" by Kliptown op 25 en 26 Junie 1955 aangeneem. Die kongres is deur die African National Congress, South African Coloured People's Organisation en die Congress of Democrats byeengeroep. Die "Charter" bepaal onder andere: "... The national wealth of our country, the heritage of all South African, shall be restored to the people; The mineral wealth beneath the soil, the banks and monopoly industry shall be transferred to the ownership of the people as a whole; All other industry and trade shall be controlled to assist the wellbeing of the people; ... Restrictions of land ownership on a racial basis shall be ended, and all the land redivided amongst those who work it, to banish famine and land hunger; The state shall help the peasants with implements, seed, tractors and dams to save the soil and assist the tillers; ..." (Hugo en Kotzé, 1978, 198-199).

In Grondwet 1996 is hierdie aandrang om gelykstelling veral opgevang in Artikel 9 (2) in die Handves van Regte. Dit lui: "Gelykheid sluit die volle en gelyke genieting van alle regte en vryhede in. Ten einde die bereiking van gelykheid te bevorder, kan wetgewende en ander maatreëls getref word, wat ontwerp is vir die beskerming of ontwikkeling van persone, of kategorieë persone, wat deur onbillike diskriminasie benadeel is." Die staat se vermoë om die Freedom Charter se gelykheidsideaal te realiseer, word egter deur ander artikels in die Grondwet 1996 gekortwiek. Ver al artikel 25 oor die beskerming van eiendomsreg, beperk die staat se vermoë om die drastiese herverdeling van rykdom wat in die Freedom Charter uitgespel word, te bewerkstellig. Grondwet 1996 handhaaf die basiese voorveronderstelling van demokrasie, naamlik individuele selfbeskikking. Tog wil die Grondwet die ruimte waarin individuele selfbeskikking geskied so struktureer dat dit samelewingsgelykheid sal bevorder. Die Grondwet taak dan ook juis die plaaslike regeringsvlak om ontwikkelingsgerig te wees in hulle dienslewering (Grondwet van Suid-Afrika 1996, Artikel 153). In die bestudering van plaaslike magsopsette moet dus nie net gekyk word na die mate waartoe dit individuele selfbeskikking bevorder of benadeel nie, maar ook na die mate waartoe dit die skepping van sosiale gelykheid dien of skaad.

Hierdie punt kan ook geïllustreer word deur die verskille tussen die Oorgangsgrondwet 1993 met die Grondwet 1996 te vergelyk. Dit is duidelik dat die Grondwet 1996 verder as die Oorgangsgrondwet 1993 gaan om plaaslike regering in demokrasie en gelykberegtiging in te bind. Drie verskille is hier relevant. Die eerste is die vestiging van volle demokrasie in die samestelling van die munisipale raad in Grondwet 1996 teenoor gedeeltelike demokrasie in Grondwet 1993. Op p. 2 is reeds verwys na hierdie verskil.

Die tweede verskil is dat Grondwet 1996 nie aan munisipale owerhede volle reg gee om hulle dienslewering te deleger nie. Grondwet 1993 het dit uitdruklik gedoen: "'n Plaaslike regering kan, na goeddunke, by wyse van 'n besluit van sy raad voorsiening maak vir die opdra van spesifieke werksaamhede aan plaaslike liggame of submunisipale entiteite binne sy regsgebied soos by of kragtens 'n wet voorgeskryf en gereël waar, na die oordeel van die raad, sodanige opdrag van werksaamhede die voorsiening of administrasie van dienste, die nakoming van munisipale bywette of, meer in die algemeen, goeie bestuur in die openbare belang, sal vergemaklik of bevorder. ... " (Grondwet 1993, Artikel 175 (6)) Grondwet 1996 is hieroor versigtiger geformuleer. Dit sê: "'n Munisipaliteit het die reg om enige bevoegdheid uit te oefen met betrekking tot 'n aangeleentheid wat redelikerwys nodig is vir, of verband hou met, die doeltreffende verrigting van sy funksies." (Grondwet 1996, Artikel 156 (5)) Delegering word net na ander staatsorgane toegelaat in Grondwet 1996 Artikel 238: "'n Uitvoerende staatsorgaan in enige regeringsfeer kan - (a) enige bevoegdheid of funksie wat ingevolge wetgewing uitgeoefen of verrig word aan enige ander uitvoerende staatsorgaan deleger mits die delegering bestaanbaar is met die wetgewing ingevolge waarvan die bevoegdheid uitgeoefen of die funksie verrig word; of (b) enige bevoegdheid of funksie vir enige ander uitvoerende staatsorgaan op 'n agentskaps- of delegeringsgrondslag uitoefen of verrig." Dit is duidelik dat Grondwet 1996 openbare beheer en dus demokrasie beter wil verskans as Grondwet 1993.

'n Derde en belangrike verskil tussen Grondwet 1993 en Grondwet 1996 is dat Grondwet 1996 munisipaliteite primêr taak om basiese behoeftes van mense te bevredig. Die ontwikkeling van mense om die verskil tussen arm en ryk te verminder, is 'n belangrike aspek van Grondwet 1996 se bepalings vir plaaslike regering. Grondwet 1993 sê dat

plaaslike regering aan basiese dienste aandag moet gee as dit vir hulle moontlik is: "'n Plaaslike regering moet, in die mate wat enige toepaslike wet bepaal, voorsiening maak dat alle persone wat binne sy regsgebied woonagtig is, toegang het tot water, sanitasie, vervoerfasiliteite, elektrisiteit, primêre gesondheidsdienste, opvoeding, behuising en bestaansekerheid binne 'n veilige en gesonde omgewing, mits sodanige dienste en geriewe op 'n handhaafbare wyse verskaf kan word en finansieel en fisies uitvoerbaar is."

(Grondwet 1993, Artikel 175 (3)) Grondwet 1996 sê dat plaaslike regering in die eerste plek aan basiese behoeftes moet aandag gee: "'n Munisipaliteit moet - (a) sy administrasie en sy begrotings- en beplanningsprosesse so struktureer en bestuur dat voorrang verleen word aan die basiese behoeftes van die gemeenskap, en dat die maatskaplike en ekonomiese ontwikkeling van die gemeenskap bevorder word; en (b) aan nasionale en provinsiale ontwikkelingsprogramme deelneem." (Grondwet 1996, Artikel 153) Grondwet 1996 wil dus demokrasie en gelykberegtiging baie sterk op die plaaslike vlak vestig. By die beoordeling van die betekenis van plaaslike magsopset teoretisering vir Suid-Afrika is hierdie feit vanselfsprekend baie belangrik.

b. Demokrasie as regeringsvorm

Demokrasie, as 'n voorgestelde regeringsvorm, wil 'n politieke struktuur bied waarin mense die vryheid het om oor hulle eie lewens te beskik. Dit vorm die basis van Grondwet 1996. Die grondwet gaan egter ook verder deur regering in Suid-Afrika te taak om ook ruimte vir etniese groepsbeskikking te verskaf en sosiale gelykheid te bevorder. Hierdie laaste twee take is tot 'n groot mate botsend. Daarom is dit belangrik om te kyk na wat demokrasie as 'n regeringsvorm behels en hoe dit botsende belange kan hanteer. Hierdie uiteensetting verskaf die basiese perspektief van waaruit plaaslike magsopette in hierdie studie beoordeel word.

In die algemeen is teoretici versigtig om demokrasie te definieër. Aan die een kant word die begrip "demokrasie" gebruik om sekere regeringsmodelle te benoem. Die probleem is dat uiteenlopende regeringsmodelle hulleself as demokraties bestempel. Die demokratiese regeringsvorme van die Weste verskil opmerklik van mekaar. Verder het die ou Sowjet Unie ook sy een-party regeringsvorm as demokraties bestempel. Een-party Afrika state

beskou hulleself ook as demokraties. Aan die anderkant impliseer die begrip "demokrasie" 'n hele versameling samelewingsideale. In demokratiese teorieë word uiteenlopende ideale geopper wat nie maklik tot 'n enkele stel idees saamgesnoer kan word nie.⁸

Die val van die ou Sowjet Unie het die teoretisering oor demokratisering vereenvoudig. Westerse demokratiese regeringsvorme word nou as die norm vir demokrasie voorgehou. Een-party Afrika state kom toenemend onder internasionale en burgerlike druk wat nie meer die argumente, dat hierdie regeringsvorme demokraties is, aanvaar nie.

Daar bestaan dus nou groter eensgesindheid oor die wese van demokrasie. David Beetham reken dat daar nou weer met groter vertroue 'n definisie vir demokrasie aangebied kan word. Hy sê: "Democracy I take to be a mode of decision-making about collectively binding rules and policies over which the people exercise control, and the most democratic arrangement to be that where all members of the collectively enjoy effective equal rights to take part in such decision-making directly - one, that is to say, which realizes to the greatest conceivable degree the principles of popular control and equality in its exercise." (Beetham, 1993, 55). Hoewel hy hiermee die wese van demokrasie probeer omskryf wys hy daarop dat daar geen eensgesindheid bestaan oor die wyse waarop dit gestruktureer moet word nie. Beetham skryf: "In other words, we should distinguish between the *concept* of democracy, which in my view is uncontestable, and whose point of reference lies at one end of a spectrum of possibilities; and different *theories* of democracy, which involve contestable claims about how much democracy is desirable or practicable, and how it might be realized in a sustainable institutional form" (Beetham, 1993, 55)⁹.

Felix Oppenheim het 'n artikel geskryf wat die konsep "demokrasie" ook as 'n ekstreme tipe beskryf (Oppenheim, 1971, 29-50). Hierdie artikel is besonder betekenisvol vir hierdie studie. Aan die een kant toon Oppenheim aan wat demokrasie behels, maar hy gaan dan ook verder om aan te toon wat demokrasie nie behels nie. Hierdie items, wat hy aantoon as nie deel van die wese van demokrasie nie, verwys na 'n ruimte agter demokrasie waarin onopsigtelik 'n groot magstryd plaasvind. Die feit dat daar so 'n

ruimte bestaan en die aktiewe politiek wat daarin bedryf word, bevestig die belangrikheid van hierdie studie en dui 'n belangrike ruimte aan waarop hierdie studie ook moet fokus.

Oppenheim lys die volgende as die bepalende eienskappe van demokrasie (hy beskryf demokrasie in sy ekstreme vorm):

- a. In demokrasie besit almal vryheid tot politieke deelname (Oppenheim, 1971, 31-33).

In 'n demokrasie het alle volwassenes die vryheid om te stem vir 'n verteenwoordiger van hulle keuse. Hierdie vryheid impliseer die vryheid van spraak waardeur kiesers deur ander beïnvloed kan word om vir 'n sekere verteenwoordiger te stem. Die verteenwoordigers, in hulle vergaderings, het ook die vryheid om te stem vir of teen 'n voorstel volgens hulle eie oordeel. Burgers beskik ook oor vryheid van assosiasie.

- b. In demokrasie het almal die geleentheid tot politieke deelname (Oppenheim, 1971, 33-37).

In 'n demokrasie word die vermoë en middele om politieke alternatiewe te kan onderskei by die burgers veronderstel. Dit beteken dat die burgers die geleentheid moet hê om oor alternatiewe te besluit. Die verskillende beleidsvoorkeure wat kiesers mag hê, moet deur die verskeidenheid van kandidate verteenwoordig word. Wanneer verteenwoordigers verkies is, moet die belangrikste besluite deur hulle geneem word en nie deur nie-vertteenwoordigers nie.

- c. In 'n demokrasie neem almal deel aan die politiek (Oppenheim, 1971, 37-40).

In 'n demokrasie moet almal aan die verkiesing deelneem en almal se stem moet gelyke gewig dra. Dit beteken dat die verteenwoordigers die breë bevolking se voorkeure moet vergestalt. Hoewel die meerderheidstem geld, is daar beperkinge op hierdie meerderheidstem. Die belangrikste daarvan is dat die meerderheidstem nie besluite mag neem wat die wesen-eienskappe van demokrasie in die wiele ry nie. Ook nadat verteenwoordigers verkies is, het die kiesers steeds die reg om hulle verteenwoordigers self of deur assosiasies te beïnvloed.

Oppenheim wys op die volgende eienskappe wat nie bepalende eienskappe van demokrasie is nie. Hierdie eienskappe word dikwels verkeerdelik beskou as eienskappe van

demokrasie:

- a. Demokrasie impliseer nie dat almal gelyke politieke mag besit nie (Oppenheim, 1971, 41-44)¹⁰.

Burgers besit nie onder 'n demokratiese bestel gelyke politieke mag nie. Soos in ander regeringsvorme kom daar groot politieke magsverskille onder demokrasie voor. Dit is moontlik vir 'n klein groepie invloedryke individue om 'n groot aantal kiesers te beïnvloed. Kiesers het ook nie direkte beheer oor hulle verteenwoordigers nie. Die verteenwoordigers kan dus ook deur invloedryke individue beïnvloed word. Demokrasie verhoed nie dat 'n klein groepie mense groot politieke mag uitoefen nie, maar beperk tog die voorkoms daarvan. Verteenwoordigers moet byvoorbeeld die kiesers se menings in ag neem in die lig van toekomstige verkiesings.

- b. Demokrasie impliseer nie dat die meerderheid regeer nie (Oppenheim, 1971, 44-46).

Met 'n verkiesing bepaal die kiesers die samestelling van die verteenwoordigers. Na die verkiesing is die verteenwoordigers nie noodwendig gebind daaraan om aan die eise van die kiesers toe te gee nie. Dit word veronderstel dat die verteenwoordigers oor inligting mag beskik wat daartoe aanleiding gee dat hulle besluite neem wat nie noodwendig volgens die wil van die kiesers is nie. Verteenwoordigers moet ook dikwels besluite neem oor sake waarvoor die kiesers nie wesenlike voorkeure besit nie.

- c. Demokrasie impliseer nie dat almal dieselfde inligting besit nie (Oppenheim, 1971, 46-47)

Demokrasie beteken gelyke toegang tot inligting, maar nie die gelyke besit daarvan nie. Die inligting wat bekom kan word, word deur faktore bepaal wat nie direk verband hou met demokrasie nie.

- d. Daar bestaan nie net één vorm van demokrasie nie (Oppenheim, 1971, 48-50)
- Demokrasie impliseer nie 'n spesifieke vorm van demokrasie nie. In demokrasie kan die vorm van demokrasie gewysig word - dit is juis deel van die aard van demokrasie. Op sy eie impliseer demokrasie ook nie die beskerming van minderheidsgroepe nie. Demokrasie kan tot gevolg hê dat die meerderheid se voorkeure oorheers wat tot nadeel van minderheidsgroepe kan strek.

In hierdie ontleding toon Oppenheim dat demokrasie nie gelyke politieke mag, gelyke besit van inligting, beheer oor verteenwoordigers se besluitneming en benadeling van minderheidsgroepe impliseer nie. Hoewel die aard van 'n demokratiese regeringsvorm sodanig is, dat dit ernstige vergrype hieraan beperk, kom dit in 'n groot mate binne demokrasie voor. Oppenheim sluit sy artikel as volg af: "This points to the conclusion which has been implicit throughout this study: democracy, and even (or perhaps especially) an extreme-type democracy, cannot provide a solution to all social problems. Democracy is only one among several competing - and often conflicting - political goals." (Oppenheim, 1971, 50)

Suid-Afrika se nuwe demokrasie skep nie gelyke politieke mag, gelyke besit van inligting, direkte beheer oor verteenwoordigers en sekuriteit vir minderheidsgroepe nie. Hoewel Suid-Afrika nou 'n demokratiese regeringsvorm het, wat ook sy neerslag op plaaslike vlak vind, kan politieke ongelykheid, manipulasie, oportunisme en uitbuiting welig tier. Hierdie studie wil juis konsentreer op die teorieë en metodes om hierdie politieke verskynsels, wat agter die rug van demokrasie hoogty kan vier, te ontleed.

c. Die belang van plaaslike demokrasie

Die plaaslike regeringsvlak word gewoonlik regverdig met argumente wat aantoon dat hierdie regeringsvlak besonder geskik is om aan demokrasie gestalte te gee. Daar word gewoonlik gewys op die waarde wat die plaaslike regeringsvlak inhou vir die bevordering van demokrasie. Dit word gedoen deur aan te toon hoedat sekere aspekte van demokrasie veral op die plaaslike regeringsvlak die beste vergestalt kan word. David Beetham beklemtoon byvoorbeeld veral die hoë vlakke van verantwoordbaarheid, reagerendheid en verteenwoordiging wat op die plaaslike vlakke verkry kan word (Beetham, 1996). Robert Cameron beklemtoon weer vryheid, politieke deelname en gelykheid, reagerendheid en doeltreffendheid (Cameron, 1991). Cameron voeg in 'n latere artikel ontwikkeling by hierdie lys (Cameron, 1993, 54-55). Hy argumenteer dat ontwikkeling in die Suid-Afrikaanse konteks as 'n belangrike aspek van plaaslike regerings bygevoeg moet word en spesifiek ten opsigte van die demokratiese rol wat plaaslike regering vervul. Hy beskryf die meerwaarde van gedesentraliseerde besluitneming ten opsigte van ontwikkeling en

reken dat juis die plaaslike regeringsvlak hierin 'n belangrike bydrae kan lewer.

Frederik Uys maak al die klassieke aspekte, wat gewoonlik met demokrasie verbind word, op die plaaslike regeringsvlak van toepassing en toon hoedat dit by uitstek op hierdie vlak tot uiting kan kom (Uys, 1994). Hy beklemtoon byvoorbeeld onder andere die bewaring van individuele regte en vryhede, gelykheid, broederskap, legitimiteit, responsiwiteit en verantwoordelikheid en deelname. Gerry Stoker beklemtoon weer openheid, oorlegpleging en handelingsbevoegdheid as die aspekte waarin plaaslike regering 'n voordeel bo die nasionale regering besit (Stoker, 1996).

Ten spyte van al hierdie argumente wat voorgehou word vir die groot waarde wat die plaaslike regeringsvlak in die politiek inneem, is die debat oor die plaaslike regeringsvlak nie afgehandel nie. Veral twee argumente word aangevoer teen hierdie regeringsvlak. Die een is dat die stempersentasie met plaaslike verkiesings laag is en dit beteken dat die politieke deelname van kiesers in die plaaslike regeringsprosesse baie beperk is. Politieke deelname is een van die belangrikste elemente van 'n demokrasie en dit kom nie tot sy reg in die plaaslike politiek nie. Tweedens is die plaaslike regeringsvlak grootliks verantwoordelik vir dienslewering en dit is 'n vraag of dienslewering ten beste deur 'n publieke organisasie gelewer kan word. Margaret Thatcher het tydens haar bewind hierdie punt sterk gedryf en wou daarom graag hierdie regeringsvlak afskaal. Die geweldige teenstand wat haar beleid ontlok het, dui op die lewenskrag wat daar in hierdie regeringsvlak skuil (Thatcher, 1993, 663-667). Dit het selfs aanleiding gegee tot haar politieke ondergang (Thatcher, 1993, 830). In demokratiese state word die bestaansreg van die plaaslike regeringsvlak grootliks beredeneer vanuit die belangrike rol wat dit speel om sleutelaspekte van demokrasie te vergestalt. In hierdie studie word dit verdiskonteer in die beoordeling van die teoretisering oor plaaslike magsopsette.

3.2.3 Rasionele benadering

Die rasionele benadering tot plaaslike magsopsette in hierdie studie is om twee redes nie vanselfsprekend nie. Eerstens geskied hierdie studie in 'n tydperk waarin die na-moderne filosofie skerp kritiek op die suiwer rasionalistiese benadering van die wetenskap

uitspraak. Dit spreek twyfel uit oor die vermoë van die politieke wetenskap om tot 'n kennis van die werklikheid te kom, wat sal help om die mens se bestaanswerklikheid vir homself/haarself te verbeter. Die rasionalistiese benadering word as nog 'n vorm van oorheersing en onderdrukking van die mens beskou. In plaas daarvan dat dit die mens se bestaansmoontlikhede verruim, verarm dit in werklikheid die mens deur ander benaderings tot die werklikheid te ignoreer of te verkleineer. Daarom moedig na-moderne filosowe politieke teoretisering aan wat betreklikheid, ongelyksoortigheid, verskille, versplintering en onbeslisbaarheid beklemtoon. Hulle oordeel dat daar groter menslike geluk lê in die viering van verskille as in die verklaring daarvan. Só gee hulle erkenning aan nie-rasionalistiese benaderings tot politieke fenomene.

Die tweede rede waarom 'n rasonele benadering nie vanselfsprekend is nie, is omdat dit in die lang geskiedenis van nadenke oor plaaslike magsopsette nie die gebruikelike wyse van teoretisering was nie. Dit is maar eers betreklik onlangs dat die rasonele benadering die hoofwyse van teoretisering geword het.

In die geskiedenis kan vier benaderings tot nadenke oor plaaslike magsopsette geïdentifiseer kan word. Hulle is (1) die verstaan van die plaaslike magsopsette in die lig van die werking van bonatuurlike magte, (2) die vertolking van plaaslike magsopsette op grond van die openbaring van 'n openbaringsgod, (3) die ontleding van plaaslike magsopsette vanuit die gesigshoek van menslike benadeling en (4) die redelike benadering waarin alle aspekte en uitgangspunte van plaaslike magsopsette aan die rede onderworpe gestel word. In die volgende paragrawe lig ons kortliks elk van hierdie benaderings toe.

a. Plaaslike magsopsette en die binne-wêreldse bonatuurlike magte

Fustel de Coulanges het in 1864 'n boeiende en klassieke werk gepubliseer oor die rol van godsdiens in die stedelike kulture van die antieke Griekse en vroeë Romeinse ryke. Hy toon aan dat hierdie stede se bestaan onlosmaaklik verbind was aan die godsdiens van die Grieke en Romeine. Hy skryf: "As soon as the families, the phratries, and the tribes had agreed to unite and have the same worship, they immediately founded the city as a sanctuary for this common worship, and thus the foundation of a city was always a

religious act." (De Coulanges, 1873, 134) Hoewel die Grieke se godsdiens wesentlik verskil het van die Romeine s'n, toon hy aan dat godsdiens in albei samelewings die stede se funksionering bepaal het.

De Coulanges toon dan aan dat die plaaslike magsopset totaal godsdienstig bepaald was. Hy sê: "The religion which had produced the state, and the state which supported the religion, sustained each other, and made but one; these two powers, associated and confounded, formed a power almost superhuman, to which the soul and the body were equally enslaved." (De Coulanges, 1873, 220) Daarom was daar geen onafhanklikheid vir die mens in die antieke stede nie. Alle aspekte van menswees is deur die plaaslike regering met goddelike sanksie bepaal.

Die teoretisering hieroor het in die moderne tyd by Georg W.F. Hegel 'n interessante wending aangeneem. As deel van die Duitse idealisme neig Hegel om die mens ondergeskik te plaas aan groter magte. "The individual self, he declared, must sacrifice everything for his 'better' self, the state." (Thomas, 1946, 214) Volgens Hegel is die mens uitgelewer aan 'n stryd wat groter as die self is. Die verloop van hierdie stryd bepaal die mens se geskiedenis. "Human freedom emerges as the product of the grandest struggle between the two supreme forces - nature and man, body and mind, energy and soul, savage and saint." (Thomas, 1946, 211) Hegel projekteer 'n geweldige magospel waaraan die mens ondergeskik is. Hierdie beskouing het Max Weber en Karl Marx later beïnvloed.

Hierdie saak word tans weer deur John Milbank op die spits gedryf met sy boek *Theology and Social Theory*. Fergus Kerr som Milbank se standpunt as volg op: "There is no need to bring theology and social theory together, theology is *already* social theory, and social theory is *already* theology. The task is to lay bare the theology, and anti-theology, at work in supposedly non-theological disciplines like sociology, and, analogously, to uncover the social theory inscribed in theology ..." (Kerr, 1996, 431). Milbank toon aan dat sosiologiese teoretisering altyd 'n sekere beskouing oor die transendente werklikheid impliseer. Sosioloë se beskrywing van die samelewingsfunksionering bevat voorveronderstellings oor die rol wat die transendente daarin speel of nie. Ten spyte van

Kieran Flanagan (Flanagan, 1996, 451-460) se skerp kritiek op Milbank en Milbank (Milbank, 1996, 461-470) se stilswye op hierdie kritiek, het sy boek die hele saak oor die rol wat beskouings oor bonatuurlike magte speel in sosioloë se ontleding van die funksionering van groepe weer op die voorgrond geplaas.

In Suid-Afrika beklemtoon Attie van Niekerk die rol van bonatuurlike magte en groepsolidariteit by 'n groot deel van die Suid-Afrikaanse bevolking. Hy sê: "By Afrika se mense ... leef hierdie aanvoeling nog sterk. Hulle is, soos Paulus, bewus van "die owerhede, die magte, die bese geeste in die lug" - magte oor wie die rede geen heerskappy voer nie." (Van Niekerk, 1996, 8). Hy toon ook aan dat daar 'n baie noue band tussen hierdie bonatuurlike magte en die groepsverbintenis bestaan. Holisme lê ten grondslag van die hierdie denkpatroon. Dit spruit uit tradisionele Afrika leefpatrone.

In die lig van daarvan dat baie mense in Suid-Afrika nog glo in die invloed van binne-wêreldse bonatuurlike magte se werking op plaaslike funksionering is dit belangrik dat die teoretisering oor plaaslike magsopsette hiervoor moet ruimte laat. In hierdie studie word dit in die teoretiese raamwerk gedoen waarin voorsiening gemaak word vir die rol van mense se *betekenisgewing* oor alle magte as 'n sentrale element van plaaslike magsopsette.

b. Plaaslike magsopsette en die openbaringsgod

Die openbaringsbenadering handel oor 'n goddelike openbaring van 'n buite-wêreldse god. Die godheid is dus afgeskei van sy skepping. Die skepping funksioneer dus los en in verantwoording aan die godheid. Die volk Israel het hierdie benadering geïnisieer. Dit het oorgegaan in die Christelike geloof wat uiteindelik die staatsgodsdienst van die laat Romeinse ryk geword het. Aan die einde van die Romeinse ryk het Augustinus vanuit hierdie benadering gepoog om aan te dui wat die aard van plaaslike magsopsette behoort te wees.

Augustinus beskou die aardse stad as een wat beheers word deur verwerde liefdes. Menslike hoogmoed seëvier hier, die menslike ego word aanbid en eiewaard word tot 'n god omskep. Hierin het die gelowige 'n getuigenis, maar die gelowiges kan nie die godstad

op die aardse verwerklik nie. Tog kan die aardse stad ook nie aan die goddelike skeppingsorde ontkom nie. "Die staat is die terugkeer van die goddelike gesag oor 'n mensdom wat gesondig het, en dit gee 'n vorm aan sy verrotting wat dit nog binne die orde van die rede hou." (Versfeld, 1962, 113) Augustinus gee dus tegelyk 'n hoë waarde aan God én die staat. "Gevolgtlik ontstaan daar 'n nuwe spanning tussen die owerheid en die onderdaan. Aan die een kant weet die onderdaan dat hy 'n hemelse bestemming het, en dat hy sy hoogste trou aan God en nie aan die mens verskuldig is nie. Maar daarenteen weet hy ook dat sy onderdanigheid nie net sy verdienste is nie, maar ook sy geleentheid om hom met God te versoen. Hy besit nuwe en sterker redes om die staat aan te val, maar ook om dit te gehoorsaam, sodat ons dwarsdeur die Middeleeue en tot nou toe 'n wisselwerking ondervind tussen 'n soort liberalisme en selfs anargie, en 'n stomme gehoorsaamheid, wat albei van die wese van die Christendom afkomstig is." (Versfeld, 1962, 114) Hierdie spanning tussen God en staat in Augustinus se politieke filosofie was die oorsaak van die worsteling tussen keiser en pous, wat so kenmerkend van die Middeleeue was.

Johannes Calvyn, as hervormer, se politieke teoretisering het grootliks aangesluit by dié van Augustinus (Brouwer, 1987, 195). Dít het 'n groot invloed op gereformeerde lande, soos Suid-Afrika, uitgeoefen waar die vorige regerings dit daarom as hulle taak beskou om die Christelike godsdiens ter wille te wees. Daarteenoor het gereformeerdes wat in opstand teen die vorige regerings was, lydelike verset bo openlike geweld verkies. Hierdie twee houdings het ook op plaaslike vlak 'n belangrike rol gespeel in die wyse waarop maghebbers in die vorige bedeling hulle mag hanteer het.

Hierdie erkenning dat staatsgesag van God af kom, is deur verskeie vooraanstaande politieke filosowe voorgestaan. Hierdie standpunt kom voor by Thomas Hobbes (De Crespigny, 1987, 246), Montesquieu (Kriek, 1987, 268), Immanuel Kant (Rauche, 1987, 328), Georg W.F. Hegel (Rauche, 1987, 372), Henri Bergson (Venter, 1987, 453), Reinhold Niebuhr (Klopper, 1987, 479) en Eric Voegelin (Wainwright, 1987a, 521). Die openbaringsperspektief is dus diep gewortel in die politieke filosofie.

Voegelin gaan so ver om te sê dat hierdie perspektief ten grondslag lê van mense se motivering om op hulle eie manier God se koninkryk te laat kom. Hulle raak ongeduldig met die openbaringsgod en poog dan om God se werk vir hom te doen. Voegelin pas op grond van hierdie argument ook vir Karl Marx by die openbaringsperspektief in! (Wainwright, 1987a, 514).

Suid-Afrika is 'n land waarin baie mense (Christene en Moslems) hulle lewens laat voorskryf deur hulle beskouings van 'n buite-wêreldse god. Dit beïnvloed ook hulle beskouings van die plaaslike politiek. In die teoretiese raamwerk en gevolgtrekking van hierdie studie word hierdie beskouings geakkommodeer deur mense se betekenisgewing van hulle plaaslike situasie (met inbegrip van hulle godsdienstige beskouings) as 'n basiese element van plaaslike magsopsette te identifiseer. Hoewel hierdie studie dus rasioneel van aard is, sluit dit nie die openbaringsbenadering uit nie, maar verreken dit binne die verskillende wyses waarop mense aan hulle plaaslike omstandighede betekenis kan gee.

c. Plaaslike magsopsette en menslike benadeling

Die humanistiese benadering verwys na die ou probleem van ongelykheid wat dwarsdeur die geskiedenis van plaaslike regering 'n turksvy was. Plaaslike regering het deur die geskiedenis grootliks ontwikkel op grond van die konflik en politieke druk wat gespruit het uit die sosiale ongelykheid in stede. Dwarsdeur die geskiedenis was daar denkers wat die klasse verdeeldheid tussen mense as die kernprobleem in plaaslike funksionering gesien het. Hulle glo dat die meeste sosiale probleme opgelos sal word as ongelykheid en verdeeldheid onder mense uit die weg geruim kan word. Hulle wens is dus dat 'n humanistiese benadering gevestig sal word wat die gelykheid en solidariteit onder mense sal verheerlik.

Tiperende van die ou Griekse stede was die verskillende sosio-ekonomiese klasse. Vir die Grieke was vrouens, vreemdelinge en slawe uitgesluit van politieke deelname. Die regmatige burgers het aan verskillende sosio-ekonomiese klasse behoort en dit het aanleiding gegee tot spanning in die stadstaat se politieke funksionering en politieke

strukturering. Dreyer (1987, 71) gee Aristoteles se standpunt hieroor as volg weer: "Die verdeling van die samelewing in baie rykes en baie armes is die bron van die grootste ewwels. Die rykes is wel bekwaam, maar hulle is verwaand, selfsugtig en dominerend, terwyl die armes onbekwaam, jaloers, hatig en slaafs is. Die twee stande is vyande van mekaar en op dié verhouding kan 'n staat nie gebou word nie, want 'n staat berus op eensgesindheid en die persoonlike verbondenheid aan mekaar en aan hul staat Vriendskap tussen rykes en armes is nie moontlik nie. Die beste staat vir Aristoteles is dan die staat waar die groot meerderheid van burgers tot die middestand behoort en die politieke mag in hul hande het."

Ongetwyfeld die belangrikste filosofiese bydrae van hierdie benadering was die leer wat Cicero aangaande die natuurreg ontwikkel het. Volgens hom moet die mensdom beskou word "as 'n universele gemeenskap of *kosmopolis* met 'n gemeenskaplike regstelsel gegrond op mense se gemeenskaplike aard as rasonale wesens. Elke mens is dus onderhewig aan twee wette, die natuurwet en die wet van sy eie stad, wat sover as moontlik met eersgenoemde behoort ooreen te stem." (Irvine, 1987, 98) Daardeur het Cicero die beginsel van mense se gelykheid voor die wet gevestig. Die beginsel van die gelykheid van die mens voor die reg, het die fondament gevorm waarop die gelykheidstryd in die eeue wat sou kom, gevoer sou word. Hierdie beginsel is deur al die vroeë politieke filosowe gehandhaaf. Die meeste het egter, soos Cicero, die vermoë van die massa tot positiewe politieke mag gewantrou.

In die Renaissance het Niccolò Machiavelli dit duidelik gestel dat hy ekonomiese en sosiale ongelykheid nie as 'n goeie fondament vir staatsvorming beskou nie (Gagliano, 1987, 175). Hy oordeel dat 'n redelike mate van ekonomiese gelykheid stabiliteit bring omdat die gemiddelde mens begeer om sekuriteit en materiële welvaart te geniet. As die wette van die staat dit vir die mens toelaat, is hy tevrede met die politiek en laat die bestuur daarvan aan die elites oor.

Hierdie tema is deur Alexis de Tocqueville verder geneem. Hy beskou gelykheid belangriker as vryheid (Botha, 1987, 390). Mense wil eerder in slawerny gelyk wees as ongelyk in vryheid. Vryheid is ook vir mense belangrik, maar mense vind groter

bevrediging in gelykheid.

Anders as die vorige denkers het T.H. Green veral klem gelê op die belangrikheid van gelykheid in sosiale deelname. Die vryheid wat hy beklemtoon vir alle mense beskikbaar moet wees, is nie 'n "vry van ..." nie, maar 'n "vry tot ..." (Esterhuyse, 1987, 436). Hy oordeel dat dit juis politieke instellings se taak is om vir die mens die sosiale omgewing te skep waarin hy sy ideale kan uitleef. Die samelewing moet dus so georden en gestruktureer wees dat die mens homself/haarself ten volle kan verwesentlik. Die staat is verantwoordelik om die omstandighede, voorwaardes en moontlikhede te skep waarin mense gelyke geleenthede het om hulleself te verwesentlik.

Die uniekheid van Karl Marx se analise van sosiale ongelykheid in die kapitalistiese samelewing lê in sy beskrywing van die ekonomiese wetmatigheid wat in die geskiedenis voorkom (Van Vuuren, 1987, 416). Marx beskryf dus politieke en sosiale prosesse vanuit 'n ekonomiese perspektief. Anders as in die feodale tydperk waar lyfknegte nog produksie instrumente kon besit, is die proletariër in die kapitalisme heeltemal vervreem van die produksiemiddele. Die kapitalis besit al die produksiemiddele en kan dus die werkersklas uitbuit, want al wat hulle kan aanbied vir lewensmiddele, is hulle arbeid. Arbeid word dan 'n ruilmiddel. Die kapitalis vergoed die arbeider egter nie die volle waarde van sy/haar arbeid nie, maar hou 'n deel van die waarde vir homself as surplus. Die fel mededinging tussen kapitaliste veroorsaak dat hulle al hoe meer moet meganiseer en vir wins die proletariaat al hoe meer moet uitbuit. Die felheid van hierdie uitbuiting sal uiteindelik aanleiding gee tot die sosialistiese rewolusie wat sal meebring dat die arbeiders weer die besit van die produksiemiddele vir hulleself sal bekom.

Herbert Marcuse propageer ook die noodsaak van 'n totale verandering van die samelewing. Hy beskryf die samelewing as onmenslik omdat dit die mens daardie vryheid ontnem wat dit voorhou om aan die mens bied (Wainwright, 1987b, 493). Vryheid is die volle vervulling van menslikheid en die behoeftes wat daarmee saamhang. Die groot vyand van hierdie vryheid is egter die burokrasie. Daarom moet die samelewing herorganiseer word. Die kommoditeitsamelewing moet vernietig word. Die mens sal dan alleen vry wees om toepaslike vaardighede aan te kweek en alternatiewe bronne van

bevrediging te seek. Daarvoor is 'n breuk met die verlede nodig.

Die beklemtoning van ongelykheid, ook op plaaslike vlak, is in Suid-Afrika belangrik. In wese gaan dit oor die behoefte om 'n humanistiese benadering te vestig waarin alle mense nie net gelyke geleentheid het nie, maar waarin ekonomies en politiek ongelykheid ook tot 'n groot mate uitgeskakel is. Dit impliseer dus 'n samelewing wat só gestruktureer is dat mense hulle volle potensiaal daarin kan laat ontluik. Die beginsel van gelykheid voor die reg en die opstel van 'n lys van menseregte hou ook hiermee verband.

In die bestudering van plaaslike magsopsette, kan die mens se strewe na gelykheid nie misgekyk word nie. Histories beskou is die verhaal van plaaslike mag grootliks dié van botsings oor ongelykheid. Die spanning wat spruit uit politieke, ekonomiese en sosiale ongelykheid moet dus in die teoretisering oor plaaslike magsopsette verreken word. Plaaslike magsopsette kan geëvalueer word aan die hand van die mate van sekuriteit, materiële welvaart, gelykheid en selfverwesentliking wat dit bied aan plaaslike inwoners. Die geskiedenis toon aan dat plaaslike stabiliteit en ontwikkeling grootliks hiermee verband hou. Hierdie studie ondersteun hierdie benadering op 'n rasionele wyse. Dit bied 'n ontledingsgids waardeur plaaslike prosesse en strukture, wat mense benadeel, ontbloot kan word.

d. Die rasionele benadering

In die rasionele benadering staan die mens met sy/haar verstandelike vermoëns sentraal. Die eerste ontwikkelinge in hierdie verband vind ons in die Griekse politieke filosofie. Hierdie filosofie het byvoorbeeld belangrike begrippe gemunt wat huidiglik nog in die politieke wetenskappe gebruik word. Voorbeelde van sulke begrippe, wat oorspronklik veral op die Griekse stadstate betrekking gehad het, is: politiek, aristokrasie, oligargie, timokrasie, tirannie, demokrasie, regstaat, drakoniese wetgewing, stemreg, volksvergadering en burgery.

Teenoor die Grieke se diepsinnige filosofiese bydrae, staan die Romeine se praktiese bydrae tot plaaslike politieke funksionering. Die Romeine se praktiese organisering van

die plaaslike opset is selfs vandag nog 'n model wat nagevolg word. Die volgende beskrywings illustreer dié punt: "There were professional *agrimensores* or land surveyors and, in the Empire at least, professional architects. From the start, a new town was provided with adequate defences, with essential public buildings such as temple and forum, with a water supply ... and its concomitant system of drains, with paved streets, and with magistrates having jurisdiction over these things. Vitruvius wrote that the architect must have an understanding of a healthy environment, including the water supply, be familiar with the law on such servitudes as the right to eavesdrip, drains and light, and also building contracts," (Robinson, 1992, 14-15) Regulasies het ook voorgekom oor die dikte van mure, die droogheid van songebakte stene, die hoogte van geboue, reëls ten opsigte van die sloping van geboue, instandhouding van strate, watertoevoer, vuurbeheer, kroeë, eetplekke en motelle (Robinson, 1992, 34, 35, 42, 60, 96, 105, 135). 'n Baie belangrike aspek van die stedelike regering was die voorsiening van publieke geriewe. Belangrik was openbare baddens, parke, openbare toilette, vullisverwydering, markpleine, tempels, spele en vertonings (Robinson, 1992, 114, 116, 120, 123, 162, 166). Handhawing van wet en orde was ook belangrik (Robinson, 1992, 173-195). Die Romeinse bydrae tot die rasionalistiese benadering is dus grootliks geleë in hulle rasonele hantering van verskeie praktiese stedelike probleme meer as in die bydraes van hulle filosowe.

Hoewel die Grieke en Romeine in hulle besinning en hantering van die plaaslike politiek 'n belangrike fondament vir die rasonele benadering gelê het, het hierdie benadering eers gevestig geraak in die Renaissance toe dit die denkmode geword het. Niccolo Machiavelli, as 'n voorste politieke filosoof van die Renaissance, het bewustelik hierdie rasionalistiese perspektief gevestig. Hy breek met die beskouing dat God in die sentrum van die werklikheidsvoorstelling moet staan. Godsdiens beskryf hy as 'n politieke magsmiddel wat 'n heerser tot sy eie voordeel kan aanwend (Gagliano, 1987, 165).

Thomas Hobbes was ook 'n invloedryke politieke filosoof wat 'n belangrike bydrae gelewer het om die rasonele benadering in die politieke filosofie te vestig. Hoewel hy die mens se afhanklikheid van God in sy filosofie erken, is sy hele filosofiese benadering rasionalisties van aard. Sy politieke teoretisering bou hy hoofsaaklik op sy ontleding van

die menslike natuur en nie op grond van openbaringsinsigte nie. Hiermee het hy die grondslag gelê vir filosowe soos John Locke, Montesquieu, Jean-Jacques Rousseau, Adam Smith, Alexis de Tocqueville en John Stuart Mill om hierdie rasionalistiese perspektief verder uit te bou.

Hierdie rasionalistiese benadering is tot sy ekstreme gevoer deur die utiliste. Belangrike denkers in hierdie benadering was Jeremy Bentham, James Mill, John Austin en John Stuart Mill. Jeremy Bentham sê dat die taak van die owerheid is om individuele belange en openbare belang met mekaar te versoen deur die grootste mate van geluk vir die grootste aantal mense te voorsien. Die staat se taak is dus om algemene welsyn te bevorder. Hy toon aan dat wanneer een individu se geluk benadeel word, daardie individu dan onbevoeg is om geluk aan ander individue oor te dra. Die bronne van geluk is fisies, polities, moreel en godsdienstig en die staat moet hierdie bronne so administreer dat die grootste moontlike geluk voortgebring word (Ackron, 1987, 349-350). John Stuart Mill sluit hierby aan. Hy lê ook klem op die belangrikheid van geluk in menslike handeling. Hy toon egter aan dat die mens nie grensloos vry is in sy/haar strewe na geluk nie. "Enersyds is die mens dus as individu soewerein en onafhanklik van sy/haar medemens. Daar is egter 'n beperking op sy/haar vryheid, en wel 'n gebondenheid aan en verantwoordelikheid teenoor ander." (Gericke, 1987, 404) Die individu vind vir homself/haarself die grootste mate van vryheid in die politieke ruimte wat mense gesamentlik besluit om vir hulleself te skep. "Die mees fundamentele leerstelling van 'n demokrasie is immers dat die wil van die meerderheid bepaal moet word deur die vrye uitdrukking van dié van die enkelinge. Verder moet eersgenoemde verdraagsaam wees teenoor die wil van die enkeling, wat soms in stryd is met die openbare mening." (Gericke, 1987, 403)

In die moderne politieke wetenskap het politieke filosofering aanvanklik hoofsaaklik op staatsake gekonsentreer. Plaaslike politiek was behandel in sy verhouding tot die nasionale politiek. Die wetenskaplike bestudering van plaaslike politiek het sterk ontwikkel na die publikasie van die boeke van Robert Dahl *Who Governs?* en Floyd Hunter *Community Power Structure*. Hierdie boeke het die bestudering van plaaslike magsopsette geprikkel en 'n stroom studies het daarna gevolg. Die verskillende empiriese metodes en teoretiese

gevolgtrekkings van hierdie eerste twee studies het grootliks verskil en twee denkskole oor plaaslike magsopsette gevestig – die pluralistiese en elitistiese benaderings. Hierdie benaderings is verfyn en het binne hulleself in verdere onderskeidings verdeel. Hierdie teoretisering word in diepte in hoofstuk 2 behandel.

Hierdie studie lewer 'n bydrae binne die rasionalistiese benadering. Dit bied redelike argumente aan vir die wyse waarop plaaslike magsopsette ontleed kan word. Ons glo dat dit die beste wyse is om 'n betekenisvolle bydrae te lewer tot die verstaan van plaaslike magsopsette. Die teoretiese raamwerk en gevolgtrekking van hierdie studie se beklemtoning van die betekenisgewingsvermoë van die mens én die voortdurende verandering waaraan die mens blootgestel is, erken die relatiewe posisie en voorlopige aard van hierdie rasonale produk. Tog poog hierdie studie om in ons tyd en ruimte 'n betekenisvolle bydrae tot mense se begrip vir plaaslike magsopsette te lewer.

4. Navorsingsmetodologie

Hierdie studie ontleed die wyses van teoretisering oor plaaslike magsopsette krities. Dit word gedoen aan die hand van die uitgangspunte wat in hierdie hoofstuk beredeneer is. Hierdie studie se mikpunt was om so wyd moontlik tersaaklike teoretiese inligting te versamel wat betrekking het op die teoretisering oor plaaslike magsopsette. Vir hierdie doel is 'n literatuursoektog in Suid-Afrika en oorsee onderneem. Om 'n greep te kry op die nuutste oorsese ontwikkelinge op hierdie studieveld is twee studiereise onderneem. Vanaf 28 Julie tot 6 Augustus 1997 is die *Third Annual European Summer School in Local Government Studies* by die Universiteit van Oslo, Noorweë bygewoon. Hierdie somerskool word jaarliks aangebied vir doktorale studente van oor die hele wêreld wat werk op aspekte van die plaaslike politiek. By hierdie geleentheid is 'n verskeidenheid lesings deur akademici van Europa oor die rol van die burgery in die plaaslike politiek bygewoon. In kleingroep verband is 'n vroeë navorsingsvoorstel van hierdie studie aangebied en 'n toepaslike literatuurbron behandel. Hierdie reis is in 1998 opgevolg met 'n reis na die V.S.A.. Op hierdie reis is prof. Terry N. Clark van die Universiteit van Chicago vanaf 25 Februarie tot 12 Maart 1998 besoek. Hy koördineer plaaslike politieke navorsing wêreldwyd. 'n Leeslys, wat deur hom voorberei was, is in hierdie tydperk

onder sy toesig deurgewerk. Op 13 Maart 1998 is prof. Susan Clarke van die Universiteit van Colorado besoek. Sy en haar man het in 1997 al Suid-Afrika se stede besoek en onderhoude met raadslede gevoer. As 'n kundige op die gebied van plaaslike politiek en weens haar kennis van die Suid-Afrikaanse plaaslike politiek is 'n baie nuttige onderhoud met haar gevoer oor die doel van hierdie studie. Op 16 Maart 1998 is prof. Clarence N. Stone van die Universiteit van Maryland besoek en is 'n lang gesprek met hom gevoer oor die geskiedenis en die huidige stand van teoretisering oor die plaaslike politiek. Sy regime teorie word tans in baie kringe as die vooraanstaande teorie oor plaaslike politiek in die V.S.A. beskou. Hierdie inligting is aangevul met inligting wat in Suid-Afrika bekom is. Hier is in die Universiteit van Stellenbosch se biblioteek literatuursoektogte onderneem. Boeke van hierdie en ander biblioteke is gebruik in die studie. Gesprekke is ook met verskeie plaaslike akademici gevoer. Hoewel nuttige wenke van plaaslike akademici gekry is, is die indruk ontwikkel dat daar tans niemand is wat spesifiek op die tema van hierdie studie spesialiseer nie.

Die inligting wat op hierdie wyses bekom is, word in die verskillende hoofstukke van hierdie studie weergegee. Daar is gepoog om dit te sistematiseer en krities te behandel. Uiteindelik loop dit uit op die teoretiese raamwerk wat aangewend sou kon word vir die ontleding van plaaslike magsopsette, ook in Suid-Afrika.

Aan die hand van hierdie raamwerk is ook wyses voorgestel waarop plaaslike magsopsette empiries ontleed kan word. Dit is opgevolg deur 'n baie beperkte gevallestudie waarin enkele van die insigte van die raamwerk toegelig word. Hierdie gevallestudie is onderneem deur middel van onderhoude wat met 32 leiers in 'n Suid-Afrikaanse dorp, Wellington, gevoer is. Die identifisering van hierdie leiers het geskied deur twee prosesse. Eerstens is 20 leiers geïdentifiseer wat opvallend invloedryk in die dorp is. Hierdie leiers is tweedens aangevul deur nog 12 leiers. Hulle is dié wat veral deur die eerste 20 respondente as invloedryk bestempel is of wat op terreine leiding gee waarin dit blyk dat die eerste twintig nie sterk leiding gee nie. Met hierdie leiers is semi-gestruktureerde onderhoude gevoer oor sake wat aspekte van die teoretiese raamwerk kan toelig. Die afleidings wat uit hierdie gevallestudie gemaak is, is dus afgestem op spesifiek gekose sake. Die afleidings is dus te beperk om aan Cohen se standpunt te voldoen:

"While we cannot prove a theory, and while falsifying theory presents serious problems, we can use empirical evidence to choose among alternative theories." (Cohen, 1980, 250)

Hierby maak Bernard Cohen ook 'n belangrike kritiese punt: "Sociologists have placed too much emphasis on the single empirical study, and their reliance on single studies illustrates the present dilemma in sociology." (Cohen, 1980, 252) Die gevallestudie se beperkte rol in hierdie studie moet dus onderstreep word. Dit kan nie die omvang van teoretiese insigte van hierdie studie demonstreer nie en die veralgemeningswaarde daarvan staan onder verdenking. Tog is die gevallestudie 'n belangrike onderdeeljie van hierdie studie om die betekenis van enkele van die teoretiese insigte vir die Suid-Afrikaanse konteks op 'n baie beperkte wyse toe te lig.

Hierdie studie maak ten slotte gevolgtrekkings oor die algemene betekenis van die teoretiese insigte van hierdie studie vir die Suid-Afrikaanse konteks deur 'n samevatting van die insigte en 'n beskrywing van hulle betekenis te gee.

5. Struktuur

Die resultate van hierdie studie is in 8 hoofstukke uiteengesit. Daarin is gepoog om uitdrukking te gee aan die doelwit van hierdie studie, naamlik om die verskillende wyses van teoretisering oor plaaslike magsopsette te versamel, te beoordeel en die elemente daarvan in 'n teoretiese raamwerk saam te vat en 'n gevolgtrekking te maak oor die betekenis daarvan vir die Suid-Afrikaanse konteks.

- a. Hoofstuk 1 is die inleiding van die studie en dit gee 'n uiteensetting van die agtergrond, fokus en uitgangspunte van hierdie studie.
- b. In hoofstukke 2 tot 6 word die teoretisering oor plaaslike magsopsette, wat versamel is, krities aangebied en die elemente daarvan in 'n teoretiese raamwerk saamgevat met riglyne vir die operasionalisering daarvan.
 - i. Hoofstuk 2 behandel die huidige stand van teoretisering oor plaaslike magsopsette aan die hand van 'n kritiese bespreking van 15 belangrike

sosio-politieke teoretiese benaderings oor plaaslike magsopsette. In die inleiding van hierdie hoofstuk word belangrike teoretiese sake, wat op die teorieë betrekking het, behandel.

- ii. Hoofstuk 3 is 'n oorspronklike samevatting van die teoretiese bespreking van hoofstuk 2. Dit word in 'n teoretiese raamwerk weergegee. Die basiese elemente van plaaslike magsopsette word geïdentifiseer en hulle verhouding tot mekaar uiteengesit.
- iii. Hoofstukke 4 en 5 behandel twee belangrike aspekte van plaaslike magsopsette, wat net oorsigtelik in hoofstuk 3 behandel is, meer breedvoerig.
 - 1. Hoofstuk 4 beskryf die rol van die burgery in die plaaslike magsopset. Die teoretiese raamwerk fokus op verskillende magte met die lede van die plaaslike opset as 'n deel van die aktiewe magte. Hierdie aktiewe magte se politieke rol in plaaslike magsopsette is in die lig van die studie se normatiewe posisionering m.b.t. demokrasie baie belangrik. Daarom word hierdie hoofstuk hieraan gewy.
 - 2. Hoofstuk 5 behandel die rol van die plaaslike institusionele politiek. Die formele organisering van die plaaslike politiek is 'n nie-noodsaaklike aspek van plaaslike magsopsette. Tradisionele plaaslike magsopsette funksioneer sonder formele organisering. Daarom is dit net oorsigtelik in hoofstuk 3 behandel. Omdat die formele organisasie egter so belangrik in moderne samelewings geword het en ook die Suid-Afrikaanse plaaslike politiek domineer, word hoofstuk 5 hieraan gewy.
- iv. Hoofstuk 6 behandel die operasionaliseringsgebruike met betrekking tot die bestudering van plaaslike magsopsette. Dit bied ook wenke aan vir hoe die

operasionalisering van die teoretiese raamwerk van hoofstuk 3 kan geskied met inbegrip van hoofstuk 4 en 5 se teoretiese standpunte.

- c. Hoofstukke 7 en 8 pas die bevindings van die voorafgaande teoretiese bespreking toe op die Suid-Afrikaanse konteks.
 - i. Hoofstuk 7 gee kortliks die resultate weer van 'n beperkte gevallestudie in die Wellington plaaslike gebied waardeur enkele van die teoretiese insigte van hierdie studie in die Suid-Afrikaanse konteks toegelig word.
 - ii. Hoofstuk 8 is die gevolgtrekking van hierdie studie en hierin word die teoretiese besinning saamgevat en die betekenis daarvan vir die Suid-Afrikaanse konteks beskryf.

NOTAS

1. Die interim fase impliseer 'n beperkte demokratisering van plaaslike regering omdat die verteenwoordiging op die munisipale raad in hierdie fase as volg gestruktureer is: 40% van die raadslede word verkies volgens proporsionele verteenwoordiging op grond van die kiesers van die munisipale gebied se stemme vir politieke partye, 30% van die raadslede is verkose wyksverteenwoordigers uit die statutêre gedeelte (voorheen Blanke, Kleurling en Indiër gedeelte) van die munisipale gebied en 30% van die raadslede is verkose wyksverteenwoordigers uit die nie-statutêre gedeelte (voorheen Swart gedeelte) van die munisipale gebied. Hierdie persentasieverdeling is deur onderhandelaars van die statutêre kant beding. Dit maak dit moontlik vir die verteenwoordigers van die statutêre kant om die begroting van die plaaslike owerheid af te keur. Vir die goedkeuring van 'n begroting word 'n twee derde meerderheid vereis. Die statutêre kant besit oor 30% van die stemme en hulle kan met slegs 'n verdere 4% 'n voorgestelde begroting veto. Alle ander sake in die plaaslike regering geskied egter met 'n meerderheidstem en die nie-statutêre kant kan met hulle 30% wyksverteenwoordiging en 'n verdere +20% van die proporsionele stemme alle nie-begrotingsbesluite bepaal.
2. Dit is opvallend dat die skikking wat by die Plaaslike Regerings Onderhandelingsforum (PROF) bereik is, 'n geleidelike beweging na demokratisering vir plaaslike regering geïmpliseer het, terwyl die skikkings by die Veelparty Onderhandelingsforum 'n volle demokratisering op nasionale en provinsiale vlakke met die verkiesing van 27 April 1994 tot gevolg gehad het. Die verhaal van die onderhandelingsproses by PROF is opgeteken deur De Beer en Lourens (1995) en Ahlqvist (1996). Hulle verduidelik waarom die onderhandelinge by PROF 'n unieke uitkoms gehad het.
3. Hierdie subdoele kan vergelyk word met Willis D. Hawley se uiteensetting oor watter aspekte van plaaslike magsopsette in die bestudering daarvan aandag moet geniet. Hy skryf: "... it appears that certain key problems require more specific, though not necessarily definitive, answers. First, there is a need to develop some

consensus about how power will be defined and operationally measured. ... While efforts to resolve this problem are being made, it may suffice for students of community power to be explicit about the definition of power which guided their research and the way they operationalized that conceptualization. It seems quite clear, however, that notions of power which focus attention solely, or even primarily, on the resolution of issues that are dealt with by the formal institutions of governments are inadequate. Second, the tiresome but important debate about appropriate research strategies requires resolution beyond the present agreement that no one technique will suffice. ... What is needed is a multidimensional methodology for identifying political influentials that specifies the relative validity to be placed on the data derived from different techniques. Third, it is necessary to develop more fully a conceptualization of the relationship between community structure and participation in community decision making as these relate to the distribution of power. Fourth, there is a need to specify a minimum set of variables whose consequences for the distribution of power researchers might investigate. Such variables would include situational, cultural, structural and environmental factors that might hypothetically affect the distribution of power. Finally, the study of community power and policy analysis need to be linked not only because it is normatively important to do so or because research resources may be contingent on such a merger. The linkage is important to the development of the descriptive theory since policy outcomes may provide clues to the distribution of influence and sometimes redefine the rules of the game that constrain the use of power resources." (Hawley en Svara, 1972, 7-8)

4. Talcott Parsons se oorspronklike formulerings lui as volg: "Power then is generalized capacity to secure the performance of binding obligations by units in a system of collective organization when the obligations are legitimized with reference to their bearing on collective goals and where in case of recalcitrance there is a presumption of enforcement by negative situational sanctions - whatever the actual agency of that enforcement." (Parsons, 1986, 103)
5. Ons ondersteun nie Nicos Poulantzas se definisie van mag dat dit die vermoë van 'n sosio-ekonomiese klas is om sy belange te bevorder nie. Klas is 'n bykans onomlynbare entiteit. Ons meen dat die begrip "klas" nie betekenisvol in plaaslike

magsopset teorieë aangewend kan word nie. Daarom sluit ons dit nie in hierdie studie as 'n tipe mag in nie. Die ekonomiese ordeninge en sosiale produkte en patrone wat wel geïdentifiseer word as magte, meen ons, vang dit was met klas bedoel word, genoegsaam op.

6. Die spesifieke magte, wat hier geïdentifiseer word, is fundamenteel tot die teoretiese raamwerk wat in hoofstuk 3 behandel word. Dáár word die aard en rol van elk van hierdie magte breedvoerig verduidelik.
7. Voorbeelde hiervan is 'n monargie, diktatorskap en eenparty staat.
8. Vir die verdere bestudering van die algemene debat oor die betekenis van die begrip "demokrasie" kan die boeke van Pennock (1979), Duncan (1983) en Held (1993) geraadpleeg word. Vir die debat oor die betekenis van demokrasie op plaaslike vlak is die boeke van King en Stoker (1996) en Pratchett en Wilson (1996) belangrik. Vir hierdie debat t.o.v. demokrasie op die Suid-Afrikaanse plaaslike vlak is die werke van Uys (1994) en Ismail (1996) baie insiggewend.
9. Beetham onderskei twee benaderings tot die begrip "demokrasie": die een fokus op die konsep alleen en die ander op die teorieë t.o.v. die konsep. Die eerste gaan oor die wese van demokrasie en die tweede oor hoe hierdie wese gestalte kry en veral behoort te kry. Eersgenoemde is dus beskrywend van wat demokrasie is en die tweede regverdig dit of omskryf die ideaal van demokrasie. Hierdie twee benaderings kom algemeen in die literatuur oor demokrasie voor en hierdie benaderings word gewoonlik genoem: empiries en idealisties (Duncan, 1983), operasioneel en regverdigend (Pennock, 1979) of vergelykend en klassifiserend (Oppenheim, 1971).
10. Die debat oor die besit van gelyke politieke mag in 'n demokrasie word tans ook van 'n ander hoek benader. Die vraag word gestel of die politieke leiers nie ook die demografiese samestelling van die publiek moet verteenwoordig nie. Daar word beweer dat ongelyke toegang tot politieke mag voorkom as geslag, ouderdomsgroepe en mense in verskillende werkskategorieë nie ooreenkomstig die voorkoms daarvan onder die publiek in die leierskorps vergestalt word nie. 'n Goeie verteenwoordiging daarvan sou meebring dat die voorkeure, agendapunte en politiek styl van al hierdie kategorieë in die besluitnemingsprosesse sal voorkom.

Dit sal ook die legitimiteit van die politieke stelsel verbeter. Empiriese gegewens staaf nie hierdie voorstel nie, omdat partyverbintenisse ander verbande van politieke leiers oorheers (Kjaer, 1997, 23-25).

HOOFSTUK 2

SOSIO-POLITIEKE TEORETISERING OOR PLAASLIKE MAGSOPSETTE

Die doel van hierdie studie is om verskillende wyses van teoretisering oor plaaslike magsopsette te versamel, te beoordeel en die elemente daarvan in 'n teoretiese raamwerk saam te vat en 'n gevolgtrekking te maak oor die betekenis daarvan vir die Suid-Afrikaanse konteks. Hoofstuk 2 speel hierin 'n belangrike rol. Hoofstuk 2 behandel die huidige stand van teoretisering oor plaaslike magsopsette aan die hand van 'n kritiese bespreking van 15 belangrike sosio-politieke teoretiese benaderings oor plaaslike magsopsette. Hierdie bespreking bied die agtergrond vir die teoretiese raamwerk wat in hoofstuk 3 voorgestel word.

1. Inleiding

Oor die plaaslike politiek is daar al eeue lank besin en insigte ontwikkel. Daarteenoor is die heersende internasionale debat oor plaaslike magsopset teoretisering van 'n meer onlangse oorsprong.

Die debat oor toepaslike wyses van teoretisering oor plaaslike magsopsette is in die V.S.A. veral ingelui deur F. Hunter se publikasie "Community Power Structure: A Study of Decision Makers" in 1953. Op grond van die uitgangspunte van die elite skool van denke het hy die magsopset van Atlanta, Georgia ontleed en die magsopset van hierdie stad as elitisties beskryf. In 1961 het Robert Dahl in sy "Who Governs? Democracy and Power in an American City" die pluralistiese ontleding van plaaslike magsopsette gevestig. Dit het aanleiding gegee tot 'n hewige debat tussen hierdie twee denkskole met 'n internasionale rimpelingseffek. Hierdie debat het veral gewentel om die vrae oor wat die gepaste metodologie en korrekte gevolgtrekkings vir die navorsing oor plaaslike magsopsette behoort te wees. Naas hierdie twee hoof teoretiese strominge het ander

ontledingswyses ontwikkel wat ook belangrike teoretiese bydraes gelewer het. In hierdie hoofstuk word, naas hierdie twee teorieë, 13 ander teoretiese benaderings en hulle variasies krities bespreek.

Voor dit gedoen word, word eers kortliks verwys na (1) die stand van Suid-Afrikaanse teoretisering oor plaaslike magsopsette, (2) die problematiek rondom die verskillende verskyningsvorme en tipologiese indeling van plaaslike regerings, (3) die invloed van verandering op plaaslike magsopsette, (4) die wyse waarop die teorieë geselekteer is en (5) die beoordelingsmaatstawwe, wat in die kritiese beoordeling van die teorieë, benut is.

1.1 Suid-Afrikaanse teoretisering

In Suid-Afrika bestaan daar 'n leemte in die aanwending van teorieë in die bestudering van plaaslike magsopsette. Jeremy Seekings skryf byvoorbeeld oor die sosiale ontledings van swart dorpe: "... the field of township studies seems to share the antipathy to explicit theory which characterises South Africa's relatively virile social history tradition." (Seekings, 1992, 14) Suid-Afrika het nog nie geleentheid gehad om werklik te kan teoretiseer oor sy nuwe plaaslike politieke magsopsette nie. Daarom moet hierdie hoofstuk omtrent uitsluitlik op die teoretisering, wat in ander lande ontwikkel is, steun.

In die verlede het Suid-Afrikaanse akademici, wat op plaaslike gebiede gefokus het, hulle nie direk met die ontleding van plaaslike magsopsette besig gehou nie. Richard Stern gee in sy oorsig oor stedelike navorsing vanaf 1960 tot 1992 'n beskrywing van daardie temas wat akademici wel bestudeer het: "If urban research in South Africa during the 1960's and 1970's focused on the evidence underlying, and arguments for and against, the physical separation of the different 'races' in South Africa's cities, the Soweto riots of 1976 ushered in the end of the period during which apartheid had any intellectual standing. ... During the 1980's and early 1990's ... four themes were receiving priority treatment: land, shelter and infrastructure; urban management; economics and development; and human development." (Stern, 1994, 733)

Een van die belangrike redes waarom akademici nie plaaslike magsopsette ontleed het nie, is omdat dit bykans volledig gestruktureer was deur nasionale beleid¹. Hierdie rol van nasionale beleid op stedelike funksionering in Suid-Afrika is al breedvoerig beskryf. Enkele voorbeelde daarvan is Mark Swilling, Richard Humphries en Khehla Shubane se *Apartheid City in Transition* en David M. Smith (red.) se *The Apartheid City and Beyond. Urbanization and Social Change in South Africa*. Hierdie materiaal gee 'n baie goeie oorsig oor die geskiedenis van S.A stede, nasionaal - plaaslike verhoudinge, die ruimtelike ontwikkeling van S.A. stede, ens.

Waar akademici wel aandag aan plaaslike politieke prosesse gegee het, was hulle teoretiese raamwerk beperk. Jeremy Seekings onderskei twee benaderings wat analiste van die politieke dinamika in Suid-Afrikaanse plaaslike gebiede gevolg het (Seekings, 1992, 3). Die een is die *strukturele benadering* wat fokus op die materiële en politieke omstandighede en griewe van mense en hoe dit aanleiding gee tot politieke optrede. Ekonomiese uitbuiting, gebrekkige onderwys en politieke onderdrukking is beskou as die dryfkrag agter die plaaslike politiek. Op grond hiervan is dan aangedui hoedat politieke optrede georganiseer is en plaaslike sosiale bewegings ontstaan het (Seekings, 1992, 3-5).

Daarteenoor beskou die *samesweringsbenadering* plaaslike politiek as die produk van politieke aktiviste wat in 'n sameswering met mekaar saamwerk. Hierdie politieke organisering en sameswering is as 'n landswye beplande veldtog beskou. Die leiersrol van die aktiviste in politieke optrede is beklemtoon. Analiste van die Apartheidstaat het hierdie benadering vroeg in die 80's gevolg. Ook die bevrydingsbewegings het hierdie benadering gesteun, omdat dit 'n groot erkenning aan hulle politieke rol gegee het (Seekings, 1992, 5-8).

Dit is opvallend hoe die politieke klimaat van die dag die teoretisering oor die plaaslike politiek in Suid-Afrika bepaal het. Die meeste navorsing het in diens gestaan van 'n sekere politieke agenda. Die navorsing kon nie die hitte van die Suid-Afrikaanse plaaslike politiek ontsnap nie. Dit was veral in die 80's baie fel.

Die plaaslike politiek het in die 80's in Apartheid Suid-Afrika opgelewe. In die 80's en tot voor 1991 is die plaaslike politiek in Suid-Afrika gekenmerk deur griewe op grond van verhogings in huur, bustariewe, uitsettings, instromingsbeheer, behuisingstekorte, ontoereikende infrastruktuur, skoolomstandighede en korrupte en nie verteenwoordigende raadslede. Ontevredenheid is verder gevoed deur die hoë inflasiekoers, groeiende ongelikheid en beperkte nasionale hulp vir plaaslike finansies. Hierdie toedrag van sake het aanleiding gegee tot burgerlike verset in die 80's wat later gekoördineer is deur nasionale burgerlike organisasies wat in 1983 gestig is. Hulle was die Congress of South Africa Students (COSAS), United Democratic Front (UDF) en die National Forum en die latere oorkoepelende Mass Democratic Movement.

Die verset is verhit deur die staat se onderdrukkingsmaatreëls wat sy hoogtepunt in die afkondiging van die landswye noodtoestand in Junie 1986 verkry het. Die plaaslike verset het tot uiting gekom in wegbly aksies, huurboikotte, skole boikotte, verbruikersboikotte, massavergaderings en -marse. Begrafnisse is verpolitiseer. Straatkomitees en "people's courts" is gestig. Die jeug is in die proses verpolitiseer en het 'n prominente rol gespeel in die voer van 'n "people's war", die skep van onregeerbaarheid en die vestiging van bevrydingsones en "people's power". Hierin het onverdraagsaamheid aanleiding gegee tot die eliminering van andersdenkendes. Raadslede, swart polisiemanne en mense, wat verdink was dat hulle teen die "people's war" is, is aangeval. Teenaanvalle het voorgekom en het sy hoogtepunt bereik tussen Inkathalede en die bevrydingsondersteuners. In KwaZulu Natal en Gauteng het hierdie stryd sy grootste omvang bereik. In Gauteng was die stryd tussen dorpsmense en die kamponginwoners veral fel.

Die Suid-Afrikaanse plaaslike politiek was lank gefokus op die afbreek van gehate plaaslike strukture eerder as die vestiging van positiewe plaaslike strukture. Die dinamiese plaaslike magsopsette, wat dus gevestig is in die 80's en vroeë 90's, om die plaaslike politiek te verander, is deur Suid-Afrika se onverwagte en vinnige verandering na 'n na-apartheid staat agterhaal.

Hierdie demokratisering van Suid-Afrika het die ruimte gebied op die plaaslike politieke terrein vir 'n nuwe politieke spel om te ontwikkel. In die oorgang na die na-apartheid era het nuwe plaaslike magsopsette ontwikkel. Daarom kan ons nou die vorms ontleed van plaaslike magsopsette wat moontlik in die toekoms bepalend in die funksionering van die Suid-Afrikaanse plaaslike politiek sal wees. Vir die beskrywing daarvan is goeie teoretiese modelle nodig. Hierdie studie en hierdie hoofstuk in besonder, poog om hierin 'n bydrae te lewer.

1.2 Die verskyningsvorme en tipologiese indeling van plaaslike regerings

Dit is belangrik om daarop te wys dat die teoretisering oor plaaslike magsopsette gekortwiek word deur die verskeidenheid van verskyningsvorme van plaaslike regerings in state. 'n Spesifieke teorie is dikwels meer paslik vir 'n sekere soort plaaslike regering as 'n ander. Die verskillende verskyningsvorme van plaaslike regerings beïnvloed dus die veralgemeenbaarheid van teorieë negatief. Omdat plaaslike regerings 'n belangrike onderdeel van moderne plaaslike magsopsette is en dit verskillende verskyningsvorme besit, wat teorieë se veralgemeenbaarheid beïnvloed, is dit belangrik om kortliks die saak in die begin van hierdie hoofstuk te behandel.

Die meervoudige verskyningsvorme van plaaslike regerings is een van die mees uitstaande kenmerke daarvan. Internasionaal vertoon plaaslike regerings groot variasie, maar ook binne federale state kom verskille voor. Ons gee vervolgens aandag aan aspekte van hierdie variasie onder plaaslike regerings.²

Basies bestaan 'n plaaslike regering uit 'n raad, komitees, burgemeester, stadsklerk en amptenare. Met verskillende name kom hierdie strukture en ampte by alle plaaslike regerings voor. Wanneer die verantwoordelikheid, wat aan elk van hierdie strukture en ampte gegee word, in internasionale studies met mekaar vergelyk word, word allerlei soorte aangetref. Byvoorbeeld in sekere gevalle is die besluitnemingsmag in die raad gekonsentreer (die Britse stelsel is hiervan kenmerkend), maar meestal deleger die raad sy magte na 'n kleiner komitee (bv. die "Commission government" in die V.S.A. en "Magistratsverlassung" in Duitsland), 'n uitgebreide raad (bv. die "Stadtratsverfassung"

vroeër in Duitsland), of 'n persoon (bv. die stadsbestuurdervorme in die V.S.A. en die Bürgermeisterversfassung" in Duitsland). Die burgemeester is in sekere gevalle die seremoniële hoof (bv. in die Britse stelsel), maar in ander gevalle die uitvoerende hoof met uitgebreide magte (bv. die "strong-major" vorme in die V.S.A. en die Bader-Württemberg in Duitsland en in Japan). Waar die burgemeester oor uitvoerende mag beskik word hy gewoonlik direk deur die publiek verkies. Daar is ook gevalle waar die burgemeester sy uitvoerende pligte deel (bv. in Frankryk met die prefekstelsel). Amptenare se besluitnemingsrol kan beperk wees (bv. in die Britse stelsel) of hulle kan ten volle betrek word by besluitneming (bv. die stadsbestuurder vorme in die V.S.A. en die "Stadtratsverfassung" vroeër in Duitsland).

Plaaslike regerings verskil ook in die mate waartoe hulle finansiële ondersteuning kry en watter beheer daarby toegepas word. By sommige eis die sentrale regering daarby inspraak (bv. in Ierland) en by ander word vryheid van besteding toegelaat (bv. in Italië en Skandinawië). As geheel kan die plaaslike regering heeltemal ondergeskik staan aan meerdere regerings (bv. soos in Australië, Brittanje en in 'n ekstreme vorm in die ou U.S.S.R.) of oor 'n groot mate van outonomie beskik (bv. soos in die "free commune" eksperimente in Skandinawië).

Binne federale lande, soos die V.S.A. en Duitsland, se politieke stelsel kom ook verskillende tipes plaaslike regeringsvorme voor. Harold Wolman onderskei byvoorbeeld drie beskouings wat oor die plaaslike politiek in die V.S.A. voorkom (Wolman, 1996, 160-165). (1) Een van hierdie beskouings is dié van die pluralisme wat oordeel dat die plaaslike regering besonder gevoelig vir groepsbelange moet wees en groepskonflik moet besleg. Die plaaslike politiek word dus beskou as die arena waarin mededingende groepe poog om hulle belange ten beste te bevorder. (2) 'n Ander denkstroming beskou plaaslike regering as by uitstek 'n diensverskaffer. Die plaaslike regering verskaf die dienste wat plaaslike mense begeer en wat nie andersins goedkoper verskaf kan word nie. Plaaslike regering verseker dus bekostigbare en doelmatige dienste vir plaaslike mense. (3) 'n Laaste denkstroming wat voorkom is die uiterste beklemtoning van publieke keuse. Hierdie beskouing oordeel dat daar 'n baie noue verband moet bestaan tussen dit wat mense bereid is om te betaal vir dienste en die vlak van dienste wat hulle ontvang.

Plaaslike regering moet dus verklein word tot die vlak waar die grootte van die belasting en die vlak van diens wat begeer word, grootliks ooreenstem onder die mense wat die plaaslike regering bedien. Mense het dan die vryheid om te beweeg tussen die plaaslike regeringsgebiede indien hulle later 'n ander belastingdiensvlak begeer.

Ander lande se interne plaaslike politiek toon minder variasie. Waar variasie voorkom hou dit gewoonlik verband met die gedurige veranderingsproses waaraan plaaslike politiek blootgestel word. Sekere plaaslike regerings herstruktureer hulleself vinniger as ander wanneer die nasionale regering 'n veranderingsruimte aan die plaaslike regeringsvlak bied. Dit gee aanleiding tot variasie binne so 'n betrokke land. Hierdie variasie kan mettertyd geïnstitusioneel raak sodat variasie in plaaslike regeringsvorme kenmerkend van so 'n land kan word. Die Skandinawiese lande is hiervan 'n voorbeeld.

Hierdie variasie in plaaslike regeringsvorme maak 'n tipologiese indeling van plaaslike regeringsvorme nie maklik nie. Dit is byvoorbeeld 'n probleem om veranderlikes te vind wat kruis-kultureel geldig is³. Tog is pogings aangewend om so 'n tipologie op te stel. Die bekendstes is die van S. Humes en E. Martin in hulle boek *The Structure of Local Government*, J.J. Hesse en L.J. Sharpe in *Local Government and Urban Affairs in International Perspective* en M. Goldsmith in *Rethinking Local Democracy*.

Aanvanklik is hierdie tipes tipologieë opgestel aan die hand van die aard van die nasionale regerings. William Robson se artikel oor 'City Government' in die *Encyclopædia Britannica* (1981)⁴ is kenmerkend hiervan. In hierdie artikel onderskei Robson tussen vier tipes plaaslike regeringsvorme. (1) Die eerste noem hy gedentraliseerde stedelike regerings in federale stelsels. Die V.S.A. en Duitsland word as voorbeelde hiervan voorgehou. In hierdie lande is die plaaslike regeringsvlak sterk gevestig as 'n diensleweringinstelling. In hierdie federale state kom 'n verskeidenheid van plaaslike regeringsvorme voor en dit hou grootliks verband met die streke en die stede se historiese ontwikkeling. (2) Die tweede tipe is die gedentraliseerde stedelike regerings in 'n eenheidstaat. Brittanje en Japan word as voorbeelde hiervan voorgehou. In hierdie voorbeelde word die sterk beherende rol, wat die sentrale regering oor plaaslike regerings kan uitoefen, aangetoon. Die aard van plaaslike regering word grootliks deur die

nasionale regering bepaal. (3) Die derde tipe is die Napolitaanse toesighoudende stelsel. Frankryk is hiervan die beste voorbeeld. In hierdie geval lewer die plaaslike regering sy dienste in oorleg met die nasionale regering se plaaslike amptenaar. Plaaslike regering het dus meer 'n plaaslike samebindende funksie as 'n outonome diensleweringfunksie. (4) Die laaste tipe is die geïntegreerde stelsel wat in die voormalige U.S.S.R. voorgekom het. In hierdie stelsel moet die plaaslike regering vir elke besluit die toestemming van die hoër vlak van regering verkry en alle opdragte van die hoër vlakke van regering uitvoer. Die plaaslike regeringsvlak is dus 'n geïntegreerde deel van die politieke stelsel sonder enige outonomieit.

Die probleem met bogenoemde tipologie is dat dit nie werklik saamgestel is vanuit die wesenlike aard van die plaaslike regerings self nie. Verskillende lande se plaaslike regeringsvorme word onder elke indeling bespreek, maar nêrens word hierdie vierdeling gemotiveer en aangedui watter veranderlikes in ag geneem is, om die verdeling te maak nie. Joachim Hesse en Laurence Sharpe het hierop verbeter.

Hesse en Sharpe onderskei drie tipes plaaslike regeringsvorme. Hulle doen dit op grond van die verskille wat daar tussen plaaslike regerings, ten opsigte van hulle funksionele en politieke rolle, voorkom⁵. (1) Die eerste tipe, wat hulle onderskei, is plaaslike regerings wat gekenmerk word deur hulle konstitusionele status, maar hulle dienslewering word met die hulp van agente van die sentrale regering gedoen (Hesse, e.a., 1991, 606). Hierdie instellings verteenwoordig eerder plaaslike identiteit as selfregering. Hulle is dus meer politieke van aard as funksioneel. Voorbeelde hiervan is Frankryk, Italië, België, Spanje, Portugal en Griekeland. (2) Die tweede tipe is statutêr geskepte instellings met 'n hoë mate van outonomieit. Hulle is instellings wat geskep is met die oog op selfregering (Hesse, e.a., 1991, 607). Voorbeelde hiervan is lande soos die Verenigde Koninkryke, Ierland, Kanada, Australië en Nieu-Seeland. Tot 'n mate val die V.S.A. ook in hierdie kategorie. (3) Die derde groep is instellings met konstitusionele status én funksionele bevoegdheid. Hierdie instellings het 'n hoë vlak van politieke outonomieit en finansiële onafhanklikheid en is verantwoordelik vir die lewering van belangrike welsynsfunksies van die staat (Hesse, e.a., 1991, 607). Voorbeelde van lande met só 'n plaaslike regering is die Skandinawiese lande, Duitsland, Nederland, Switserland en Oostenryk.

Michael Goldsmith meen dat Hesse en Sharpe nie die historiese ontwikkeling van plaaslike regeringsvorme genoegsaam verreken nie. Goldsmith oordeel dat plaaslike regering in Europa in die suide en noorde verskillend ontwikkel het. Die redes daarvoor hou verband met die volgende verskille: "religious differences (Catholic south/Protestant north); the different processes over time of urbanisation (early north/late south); a similar distinction over the development of the welfare state, and the location of technical expertise (local north/central south)" (Goldsmith, 1996, 176). Op grond hiervan onderskei Goldsmith twee tipes plaaslike regeringsvorme in die Europese lande. In sy eerste onderskeiding plaas hy die plaaslike regeringsvorme van Brittanje, Oostenryk, die Skandinawiese lande, Nederland, Duitsland en Switserland. Dit noem hy die noordelike Europese groep (Goldsmith, 1996, 186). Die Verenigde State van Amerika, Suid-Afrika, Australië en Nieu-Seeland sou ook in hierdie groep inpas. In hierdie lande is die plaaslike regeringsvlak sterk geïnstitusioneel en word beskou as 'n belangrike afdeling van publieke administrasie. Op plaaslike regeringsvlak word dus belangrike publieke dienste gelewer in die konteks wat die sentrale regering daarvoor voorskryf.

Sy tweede onderskeiding is die suidelike Europese groep waaronder Frankryk, Spanje, Portugal en Italië val. In hierdie lande is plaaslike dienslewering hoogs gesentraliseerd en is die plaaslike regeringsvlak gerig op die skep van 'n gebiedsverteenvoordiging, dikwels deur die persoon van die burgemeester, op hoër regeringsvlakke. In die 1980's het 75% van die Franse parlementariërs byvoorbeeld ook plaaslike regeringsposte gevul. In hierdie plaaslike politiek word voordele van die sentrale regering bekom deur direkte bande met persone in daardie regering.

Hierdie tipologieë is so vaag en omvangryk, dat dit beperkte insigte in die aard van plaaslike regerings oplewer. Dit toon egter die probleme om 'n greep te kry op die groot verskeidenheid van plaaslike regeringsvorme wat bestaan. Dit toon ook, soos wat veral Goldsmith goed verwoord, die sterk band tussen die plaaslike regeringsvorm en die politieke geskiedenis en kultuur van 'n land. 'n Plaaslike regering en ook 'n plaaslike magsopset se funksionering kan nie losgedink word van die politieke en kulturele milieu waarin dit voorkom nie. Die wyse waarop 'n plaaslike regering gestruktureer is, sy verhouding tot die streeks- en nasionale regering en sy interne dinamika hang ten nouste

saam met die gebruike, gelowe, norme, waardes en tradisies van die land waarin die regering voorkom. Wanneer plaaslike magsopsette ontleed word, moet hierdie konteks in gedagte gehou word.

Dit geld veral in die geval van Suid-Afrika. Elke bevolkingsgroep in Suid-Afrika het sy eie geskiedenis met betrekking tot plaaslike regerings. Die blanke bevolkingsgroep se plaaslike regerings het veral gefunksioneer soos die Britse stelsel s'n. Die ander bevolkingsgroepe se plaaslike regerings het onder die nasionale regering gestaan en is gestruktureer om uitdrukking te gee aan die onderliggende uitgangspunte van die Apartheidstelsel (De Beer en Lourens, 1995, 28). Hoewel die ontwikkeling van plaaslike regering in Suid-Afrika verskillende fases deurloop het, was dit altyd rasgebaseerd. Met die transformasie van plaaslike regerings in Suid-Afrika het 'n heeltemal nuwe bedeling begin. Histories beteken dit 'n volkome breek met die ou bedeling. In die nuwe bedeling besit die plaaslike regerings 'n goed omskryfde konstitusionele status en duidelik uitgespelde funksionele bevoegdheid. Die nuwe bedeling bevat elemente van die Britse, Amerikaanse en Skandinawiese modelle. Dit is aangepas vir die Suid-Afrikaanse omstandighede. Die punt is dus dat benewens die universele elemente van plaaslike magsopsette (wat in hoofstuk 3 toegelig word) die funksionering van Suid-Afrikaanse plaaslike regerings ook verstaan moet word in die lig van Suid-Afrika se geskiedenis en kultuur. Elke tydvak en kultuur skep 'n passende plaaslike regering. Hierdie saak word hier veral beklemtoon omdat die teorieë, wat in hierdie hoofstuk behandel word, in die algemeen nie die rol van kultuurverskille verwoord nie. Daarom is hierdie saak reeds hier breedvoerig aan die orde gestel.

1.3 Verandering

Benewens die feit dat plaaslike regerings meervoudige verskyningsvorme het, is die ander uitstaande kenmerk van plaaslike regerings, die feit dat hulle voortdurend verander. In 1980 het Donald Rowat, as redakteur, die *International Handbook on Local Government Reorganisation* gepubliseer. Dit gee al 'n aanduiding van die stroomversnelling waarin plaaslike regering voor die 1980's verkeer het. In werklikheid het ingrypende veranderings in plaaslike regeringsfunksionering veral vanaf 1980 voorgekom. Hesse en

Sharpe (1991, 612-614) skryf dit toe aan twee faktore. (1) Eerstens het die verantwoordelikhede van plaaslike regerings toegeneem, terwyl die inkomstes wat hulle kon insamel nie tot dieselfde mate toegeneem het nie. Begrotingsdissipline en innoverende stappe om dienslewering meer koste effektief te maak, het plaaslike regerings gedruk om voortdurend aanpassing aan hulle funksionering te maak. (2) Tweedens het die probleem van uitgedunde sentrale finansies aanleiding gegee tot die vermindering van toekennings deur die sentrale regerings aan die plaaslike regerings. Tog wou sentrale owerhede steeds effektiewe dienslewering op plaaslike vlak verseker en het daarom tot 'n groter mate betrokke geraak by die organisering en funksionering van plaaslike regerings.

Mike Goldsmith identifiseer twee ander faktore wat vir die verandering verantwoordelik is. (1) Die eerste tipe faktor, skryf hy, is die ekonomiese en sosiale verandering wat voortdurend dwarsoor die wêreld plaasvind. Nuwe tegnologie, verskuiwing van vervaardigingsentrums en nuwe formulerings van kapitaal is voorbeelde van hierdie verandering. (2) Die tweede tipe faktor is die wetlike en politieke posisie van die plaaslike regering. Die grondwetlike posisie van plaaslike regerings blyk wêreldwyd om te verander. Die vermoë van die plaaslike regerings om politieke invloed uit te oefen, verander ook voortdurend. Hierdie ekonomiese, sosiale, wetlike en politieke veranderings stel die plaaslike politieke opset aan voortdurende veranderings bloot (Goldsmith, 1995, 247).

Die vergelykende studies, waarna reeds in die vorige onderafdeling verwys is, verwys na voorbeelde van veranderings wat by plaaslike regerings voorgekom het. Hier beskryf ons enkele van die voorbeelde waarna verwys is, 'n bietjie meer volledig. (1) In Brittanje is daar in die laaste dekades gepoog om groot veranderings ten opsigte van die funksionering van plaaslike regerings aan te bring. Dit was veral pogings deur die sentrale regering om groter beheer oor plaaslike regerings uit te oefen, maar dit het die teenoorgestelde tot gevolg gehad! Die Thatcher regering het daadwerklike pogings aangewend om plaaslike dienslewering óf te privatiseer óf onder beheer van die sentrale regering te bring. Daarvoor is 'n plaaslike belastingstelsel voorgestel wat heeltemal sentraal beheer sou word. Hoewel met aspekte van hierdie stelsel geëksperimenteer is, was die reaksie so negatief, dat plaaslike regering, in sy verhouding tot die sentrale

regering, nou sterker as te vore in Brittanje staan. (2) Italië bied aan ons 'n voorbeeld van die groot veranderings wat die einde van die Koue Oorlog op sommige Wes-Europese lande gehad het. Die einde van die Koue Oorlog het politieke vernuwings in Italië tot gevolg gehad. Dit het meegebring dat 'n hele geslag politici vervang is met 'n nuwe geslag. Die Christelike Demokratiese party wat vir dekades die kern van die Italiaanse koalisie politiek gevorm het, het in 1994 uitmekaar gespat. Die ander sterk partye het heeltemal verdwyn. Op alle regeringsvlakke het Italië in die 1990's heeltemal 'n nuwe politieke fase betree met nuwe leiers en nuwe beleide (Ercole, 1997). (3) Die Nordiese lande bied 'n voorbeeld van beheerde verandering. Vanaf die 1990's het hierdie lande begin om op die plaaslike regeringsvlak te eksperimenteer met ander tipes verhoudinge tussen die sentrale en plaaslike regerings. As eksperiment het hulle aan 'n groot aantal gekose plaaslike regerings die geleentheid gegee om groter seggenskap oor plaaslike dienslewering uit te oefen - hierdie plaaslike regerings word "free communes" genoem. Hierdie eksperiment blyk geslaagd te wees.⁶

In Suid-Afrika het daar oor die eeue ook wysigings op die plaaslike regeringsvlak voorgekom. Die grootste veranderings het egter die laaste twee dekades voorgekom. Die geskiedenis van plaaslike regering in Suid-Afrika in die 1980's word deur Robert Cameron (1991) in sy proefskrif beskryf. Daarin toon hy die nuwe wyse waarop die Nasionale regering die plaaslike regering in daardie jare benader het en nuwe magte aan dié regeringsvlak toegesê het, maar steeds onder die beheer van die sentrale regering. Die geskiedenis van plaaslike regering in die 1990's is kortliks bespreek in hoofstuk 1.

Die veranderings wat plaaslike regering wêreldwyd ondergaan, hou verband met die wysigings aan die politieke, ekonomiese, sosiale en tegnologiese aard van die wêreld. Plaaslike regerings is so ingebed in hierdie sosiale werklikheid dat hulle hierdie veranderings voortdurend reflekteer in hulle funksionering. In die laaste twintig jaar het globalisering ook 'n toenemende invloed begin uitoefen op die plaaslike terrein. Tans speel globaliteit, as 'n eietydse sosiale verskynsel, ook 'n groot rol in die funksionering van plaaslike magsopsette. Die invloed van globaliteit op plaaslike gebiede (localities) word volledig bespreek in Susan E. Clarke en Gary L. Gaile se boek *The Work of Cities* (1998). Hulle doen dit op die spoor van Robert Reich se argumente in sy boek *The Work*

of Nations: Preparing Ourselves for the 21st Century Capitalism (1991).

Hulle begin hulle boek met 'n bespreking van die wyse waarop nasionale ekonomieë vroeg in die twintigste eeu ontwikkel het. Hierdie ontwikkeling het gespruit uit die besef by besigheidslui dat plaaslike ekonomieë 'n gemeenskaplike ekonomiese lot deel. Vanuit hierdie tipe nasionale ekonomieë het groot nasionale maatskappye tot stand gekom. Deur massaproduksie het hierdie maatskappye groot sukses behaal en is hulle grootliks deur staatsbeskerming ondersteun. In hierdie milieu was dit vir stede belangrik om industrieë te lok en te behou. Hierdie noue verbintenis van stede met kapitalistiese groei het 'n groot verdeling tussen ryk en arm in die stedelike bevolking tot gevolg gehad.

In die sewentiger jare het internasionale kompetisie groot druk op nasionale maatskappye begin plaas. Groot maatskappye is genoop om ter wille van mededingendheid internasionaal te produseer. Daardeur kon hulle hul produksie goedkoper doen. Hierdie internasionale produksie is beheer vanuit kantore wat ver van die fabriek was. Dit lei daartoe dat stedelike politici nie pleidooie vir die behoud van fabriek by plaaslike kantore kan lewer nie. Daardeur word stede se ekonomiese sekuriteit onder druk geplaas. Aanvanklik het nasionale beleid beskermingsmaatreëls aan stede se ekonomieë gebied. Die internasionale neiging tot die afskaling van hierdie beskermingsmaatreëls het maatskappye gedwing tot rasionalisasie en die handhawing van streng finansiële dissipline.

Die karakter van die hoofstroom van produksie het ook verander. Vanaf massaproduksie het dit die produksie van waarde geword. Hierdie produksie van waarde word gedoen deur mense met hoog gespesialiseerde kundigheid wat moeilik nageboots kan word. Wat dus van beslissende belang in die huidige ekonomie is, is mense met gevorderde ontledings- en inligtingskundigheid. Versamelde kennis en ondervinding is nou belangriker as vaste bates. Daarom sal mense in produksie en diensberoepe ekonomies uitsak in vergelyking met mense in analitiese beroepe. Die analitiese beroepe bestaan veral uit probleemidentifiseerders, probleemoplossers en strategiese middelaars. Die strategiese middelaars bring die probleemidentifiseerders en probleemoplossers bymekaar vir 'n sinvolle oplossing. Die rol van stedelike beamptes in hierdie nuwe era is veral die van strategiese middelaars. Vir stede is dit daarom van groot belang om fasiliteite

beskikbaar te hê vir analiste - fasiliteite soos wêreldklas universiteite, internasionale lughawens, navorsingsparke, kongressentrums en ontspanningsgeriewe. Verder is politieke en ekonomiese mag besig om opwaarts na bonasionale maatskappye, uitwaarts na transnasionale netwerke en afwaarts na stedelike vlakke te beweeg. Vir stede om in hierdie milieu te presteer, moet hulle dit aantreklik maak vir mense van analitiese beroepe. Daar bestaan geen suksesvolle resep om hierdie hoë vaardigheidsvlaksektor na 'n stad te lok nie. Stede moet dus in 'n vloeibare omgewing poog om hierdie sektore te lok. Plaaslike opsette staan dus in die midde van veranderings wat moeilik bestuurbaar is.

Hierdie afdeling stel dit duidelik: plaaslike regerings funksioneer binne 'n konteks wat voortdurend verander. Teorieë oor plaaslike magsopsette moet dít kan verwoord. Hierdie aspek is 'n belangrike beoordelingsmaatstaf vir die teorieë wat in hierdie hoofstuk behandel word. Dit is duidelik dat verandering 'n basiese onderdeel moet uitmaak van 'n teoretiese raamwerk oor plaaslike magsopsette. Daarby word teruggekeer in hoofstuk 3.

1.4 Keuse van teorieë

In hierdie hoofstuk word 15 teoretiese benaderings op plaaslike magsopsette krities behandel. Die 15 benaderings is gekies omdat elk 'n bydrae lewer ten opsigte van *plaaslike* magsopset teoretisering. Dit beteken dat elk 'n bydrae lewer in die identifisering van magte, wat 'n invloed op die plaaslike opset uitoefen. Hulle beskryf ook die wyse waarop hierdie magte 'n invloed uitoefen.

Die eerste sewe benaderings se insluiting in hierdie hoofstuk spreek vanself. Die elite, pluralistiese en marxistiese teorieë was vir lank die dominerende teorieë oor plaaslike magsopsette. Die meeste publikasies hieroor spruit egter deesdae uit die regime teorie, regulerings- en vergelykende empiriese benadering. Die feministiese benadering publiseer ook baie. Daarin is hierdie benaderings ingesluit.

Die ander agt benaderings se teoretiese bydraes is meer beperk as hierdie sewe s'n. Hulle word egter ingesluit omdat dit uit die leeswerk vir hierdie studie en die onderhoude met vakkundiges blyk dié benaderings te wees wat ook wesenlike bydraes gelewer het tot

teoretisering oor plaaslike magsopsette en as belangrike gespreksgenote geag word. Die bestaan van ander benaderings tot plaaslike magsopsette word nie hiermee ontken nie. Na die beste van ons wete bevat hulle nie betekenisvolle insigte wat hierdie 15 benaderings nie op een of ander wyse aanspreek nie.

Die teoretiese benaderings word in hierdie hoofstuk onafhanklik van mekaar aangebied. Elk se fokus is só uniek, dat die voordeel om hulle in verwante groepe aan te bied baie min is. Sulke groepe kan die unieke bydrae van die teorie oorskadu - dit wat juis uitgelig wil word in hierdie hoofstuk. Om hierdie rede en omdat die verwantskap tussen die teoretiese benaderings so ingewikkeld vervleg lê, is geoordeel dat die aanbieding van elke teoretiese benadering op sy eie die beste aan die doeleindes van hierdie hoofstuk voldoen. Daardeur kan die ter saaklike insigte van elke teoretiese benadering ten beste uitgelig word. Die aanbieding wat volg, begin met die hoofstroomteorieë en bied daarna 'n wye reeks ander aan. Die hoofstroomteorieë word tans beskou as die elite, pluralistiese, regime en marxistiese teorieë. Die teoretiese benaderings wat daarop volg wissel baie in belangrikheid, waarde en toepaslikheid. Hulle word nie in 'n spesifieke volgorde aangebied nie.

1.5 Beoordelingsmaatstawwe vir teorieë

Elke teoretiese benadering se bydrae word bespreek en dan krities beoordeel. Die gesigshoeke wat in die kritiese beoordeling gebruik word, is die aard van die normatiewe standpunt, die hantering van die konteks van plaaslike magsopsette, die aard van die magsbeskouing en metodologiese gehalte van die teoretiese benadering. Die normatiewe standpunt se houdbaarheid word behandel in die lig van die normatiewe standpunte wat oor mensbeskouing en demokrasie in hoofstuk 1 ingeneem is. Die hantering van die konteks word beoordeel in die lig van die benadering se vermoë om die breë konteks van plaaslike magsopsette te verreken en verandering te hanteer. Daarna is verwys in afdelings 1.3 en 1.4 hierbo. Die magsbeskouing word beoordeel aan die hand van die wyse waartoe die benadering die magsfaktore en insigte wat in hoofstuk 1 se begripsverklaring beskryf is, hanteer. Die metodologiese gehalte word geëvalueer op grond van die geldigheid van die benadering se definisies en metodes.

2. Elite teorie

2.1 Inleiding

Alan Harding vat die uitgangspunt van die elite teorie baie goed saam, as hy skryf:

"Whether we live in democratic or authoritarian societies, with market or command economies, 'common sense' generally tells us that control over crucial resources like property, money, the legitimate use of violence, political influence, scientific knowledge and so on is concentrated in the hands of a few. Social structures resemble pyramids, with a relatively small number of very powerful people at the top gradually giving way to a large mass of unpowerful individuals at the bottom. Elite theory is based on this hierarchical conception of society and concerns itself with relations between the rulers and the ruled, the powerful and the powerless." (Harding, 1995, 35)

Nelson Polsby skryf dat die aanvanklike aandrift tot die bestudering van plaaslike magsopsette uit die begeerte om die volgende stellings te toets, gespruit het:

- "1. The upper class rules in local community life. ...
2. Political and civic leaders are subordinate to the upper class. ...
3. A single "power elite" rules in the community. ...
4. The upper-class power elite rules in its own interests. ...
5. Social conflict takes place between the upper and lower classes. ..." (Polsby, 1980, 8-11)⁷

Hoewel die uitgangspunte van die elite teorie helder is, bestaan daar nie 'n homogene elite teorie nie. Drie benaderings kan onderskei word:

- a. Die eerste is die normatiewe elite teorie. Dit kan ook elitisme genoem word. Normatiewe elite teorie beskou regering deur 'n bekwame elite as die enigste doeltreffende regeringstelsel. Hulle toon aan dat regering dwarsdeur die geskiedenis deur elites hanteer is. Oor hoe 'n elite in hulle eie belang optree, oor hoe houdbaar hulle posisie is, is nie vir hierdie teoretici belangrik nie. Hulle uitgangspunt is gewoon dat 'n elite die beste regeerders vorm. Daarom is hulle

teen demokrasie en sosialisme omdat die politieke prosesse, wat daarmee saamhang, tot gevolg kan hê dat 'n goeie elite vervang word met 'n swakker een. In elk geval, toon hulle aan, dat politieke partye en sosialistiese regerings gekenmerk word deur burokratiese strukture waarin klein groepe die septer swaai. G. Mosca, V. Pareto en R. Michels is skrywers in hierdie benadering.

- b. Die tegnokratiese benadering argumenteer dat elites teen wil en dank noodsaaklik is vir die bestuur van toenemend komplekse samelewings. Veral Max Weber het hierdie benadering geformuleer en toon aan dat tradisionele gesag in moderne samelewings vervang is met rasonale gesag. Burokratiese doeltreffendheid en beoordeling op grond van verdienstelikheid voer nou die botoon. Mag is gekonsentreerd in die hande van daardie paar mense wat die beheerposisies in die leidinggewende burokrasieë beklee. Hulle besit die mag omdat die burokrasie berus op reëls wat aan elke lid 'n spesifieke taak oplê en wat in die hiërargie uitgevoer moet word. Weber het gehoop dat die selfgerigte effektiwiteit van burokrasieë deur charismatiese politieke leiers tot wyer diensbaarheid gebuig sou kon word.
- c. Kritiese elite teorie is die benadering waarbinne die meeste ontledings van plaaslike politieke magsopsette gedoen is. Hierdie benadering is die teenpool van die normatiewe benadering, maar sluit aan by baie aspekte van die tegnokratiese benadering. C. Wright Mills is een van die vooraanstaande teoretici in hierdie benadering. Hy beskou die elite regering nie as natuurlike of wenslike politiek nie. Mills het in sy klassieke studie van die politiek in die V.S.A. aangetoon dat groeiende burokratisering die gedesentraliseerde mag verander het in gesentraliseerde mag in die hande van groot besigheidsinstellings, die uitvoerende strukture van die regering en die militêre organisasie. 'n Groep sleutelspelers in hierdie drie magsentrums het mag gemonopoliseer en dit binne 'n verteenwoordigende demokratiese stelsel. Verdere ontwikkelings in die kritiese elite teorie was die Neo-elite teorie van P. Bachrach en M.S. Baratz en die groei masjien teorie. Hierdie benadering het 'n magdom studies oor plaaslike magsopsette opgelewer en die res van die bespreking in hierdie afdeling

verduidelik veral die bydrae van die kritiese elite teorie.

2.2. Bespreking

Robert en Helen Lynd se boek van 1929, *Middletown*⁸, word dikwels uitgesonder as die eerste studie wat 'n elite op plaaslike vlak beskryf het. In werklikheid is die verwysings na 'n elitetipe magstruktuur in hierdie boek baie min. Die primêre kritiek teen hierdie boek was juis dat dit nie die magstruktuur van die groot dorp ten volle ontbloot het nie. In die opvolgboek van 1965, *Middletown in Transition*, het die Lynds dit reggestel en baie duideliker die elite se omvattende rol in Middletown beskryf. Hulle toon daarin aan hoedat die elite familie van die dorp beheer uitgeoefen het in die bankwese, regsberoep, handel, eiendomswese, opleiding, ontspanning, godsdiens, plaaslike en nasionale regering en die pers. Hierdie boek van die Lynds het egter na Floyd Hunter se boek van 1953, *Community Power Structure*, verskyn. Daarom kan Hunter se boek as die eerste werklik indringende beskrywing van 'n elite se funksionering in 'n stad beskou word.

Floyd Hunter se studie van die magstrukture in Atlanta, V.S.A. was in twee opsigte uniek. Aan die een kant was dit die eerste omvattende studie van elites op 'n plaaslike vlak en in die tweede plek het hy 'n metodologie gevolg waarin hy gepoog het om elites uit te wys. Hunter het hiermee G. Mosca se standpunt weerlê dat elites nie bestudeer kan word nie, omdat hulle nooit hulle mag sal erken nie. Voor Hunter het Mosca se standpunt studies oor elites gesmoor (Harding, 1995, 38). Hunter het 'n metode om hoë aansien persone te identifiseer (reputational method) ontwikkel en op grond daarvan die elites van Atlanta geïdentifiseer. In hierdie metode word elites geïdentifiseer op grond van die feit dat hulle die naam besit dat hulle oor aansienlike mag beskik. Hunter het 'n lang lys van invloedryke individue in die besigheidsektor, plaaslike regering, burgerlike organisasies en sosiale klubs geïdentifiseer (Hunter, 1953, 11). Hierdie individue is deur 'n paneel van beoordelaars gerangskik in orde van aansien. Onderhoude is toe gevoer met daardie 40 individue wat die hoogste geplaas is deur die beoordelaars. Daar is gepoog om vas te stel hoe hulle met mekaar handel, hoe hulle hulleself groepeer ten opsigte van plaaslike projekte en hoe hulle invloed en beheer oor die projekte uitoefen. Hy vind dat die individue groepeer om daardie sake waarin hulle belangstel, maar dat die leiers van die

verskillende groeperinge 'n magtige en hegte groep van beleidmakers vorm. Hierdie groep was almal belangrike sakelui in Atlanta. Hulle is grootliks onsigbaar vir Jan Alleman omdat hulle dit aan ander persone oorlaat om op 'n politieke en administratiewe vlak by besluitneming betrokke te wees.

Hunter se baanbrekersboek (1953) oor die magstruktuur van Atlanta is as volg gestruktureer:

- a. Eerstens stel hy sy voorveronderstellings en hipoteses⁹. Die kern daarvan is sy stelling: "Power of the individual must be structured into associational, clique, or institutional patterns to be effective." (Hunter, 1953, 6)
- b. Hunter beskryf dan die fisiese posisie van maghebbers in Atlanta en kom tot die gevolgtrekking dat hulle fisiese posisie van so 'n aard is, dat dit hulle magposisie verskans. Tot hierdie maghebbers word nie maklik toegang verkry nie. Hunter skryf: "The location of the men of power in Regional City tends to isolate them from the mass of people in that community." (Hunter, 1953, 21)
- c. In die volgende gedeelte gee Hunter biografiese gegewens van 'n paar van die elite leiers in Atlanta. Hy toon aan dat baie van hulle hulle bevoorregte posisies geërf het. Die professionele werkers in die burgerlike en welsynsorganisasies voel die afstand tussen hulle en die elite aan en reageer daarop deur te skuif na ander werk of plekke (Hunter, 1953,57).
- d. In die volgende afdeling ondersoek Hunter die aard van die magstruktuur en vind dat mag geleë is in die hande van die top besigheidsmanne in Atlanta. Om hulle mag uit te oefen, gebruik die elite mense met rykdom, sosiale stand en politieke posisie. In die proses word veral van komitees gebruik gemaak. Lede van die elite dien op die komitees wat oor 'n bepaalde beleid besluit en dan word die komitee uitgebrei of vervang met 'n ander vir die implementering van die beleid. Hunter vat sy bevindings van hierdie afdeling in twee stellings saam: "1. The exercise of power is limited and directed by the formulation and extension of social policy

within a framework of socially sanctioned authority. 2. In a given power unit a smaller number of individuals will be found formulating and extending policy than those exercising power." (Hunter, 1953, 112) Beleidmakers en uitvoerders van beleid is dus duidelik van mekaar te onderskei.

- e. In die vyfde afdeling kyk Hunter na die magstruktuur van die Neger groep in Atlanta. Hy vind dat ook hierdie groep 'n elite leierskorps het. Hierdie elite bestaan uit besigheidslui en professionele mense. Professionele mense maak 'n groter proporsie van hierdie elite uit as in die groter Atlanta se elite. Tussen Neger leiers en leiers van die groter Atlanta is daar kontak op sake van gemeenskaplike belang. Neger leiers maak egter nie deel uit van die dominante elite van Atlanta nie.
- f. Hunter gee ook diepgaande aandag aan die kontakte van die elite met leiers buite Atlanta. Hierdie kontak word aangewend om plaaslike belange te bevorder.
- g. Hunter toon ook aan dat private en publieke politiek nie maklik van mekaar te skei is nie. Beleide oor publieke sake hou verband met die elite se private belange. Die elite sorg dat die publieke beleid met hulle private belange versoen is.
- h. Die hoofkenmerk van beleidsformulering deur die elite, is dat dit in lyn is met gevestigde beleidsriglyne. Die elite is egter soms uit pas met die behoeftes van die breë massa en veral van die Neger gemeenskap. Dit gee aanleiding tot spanning en konflik.
- i. Hunter sluit sy werk af met die opmerking dat die hooffeienskappe van die elite is vrees, van die professionele beroepslui magteloosheid en stilswye by die massa. Dit bring mee dat die elite baie versigtig is om beleid te inisieër wat afwyk van gevestigde patrone en om breë inspraak in beleidformulering toe te laat. Die professionele beroepslui is pessimisties oor hulle vermoëns om self beleidsinisiatief te kan neem. Dié, wat nie na ander plekke verhuis nie, berus hulle by die elite se beleidsrigtings. Hunter is verstom oor die stilswye van die breë massa oor hulle

behoefte (Hunter, 1953, 244). Hy kan nie regtig 'n rede daarvoor vind nie. Hy reken dat die massa moontlik so passief is, omdat hulle onkundig oor die aard van die magstruktuur is. Hulle kan daarom nie werklik hulleself uitspreek of organiseer nie, omdat hulle nie weet teenoor wie hulle dit moet doen nie.

Daar is volgens Harding drie tipes kritiek teen Hunter se werk ingebring (Harding, 1995, 39). Eerstens is gesê dat Hunter se soeke na individue, wat mag besit, daartoe lei dat Hunter 'n metodologie volg wat sy hipoteses bevestig. Sy metode is van so 'n aard dat dit hom 'n elite laat vind. Sy metode sluit ander moontlike gevolgtrekkings en verklarings oor die stand van sake uit. Hunter se antwoord op hierdie kritiek is dat hy sy hipoteses duidelik gestel het en dit met 'n goed gemotiveerde metode getoets het. Dit is vir ander navorsers om sy hipoteses met ander metodes te toets. Hy het nie in sy navorsingsresultate iemand probeer mislei nie. Metodologies was dit 'n eerlike stuk navorsing. Tweedens word Hunter gekritiseer vir sy fokus op die mag wat individue besit sonder om aan te toon hoedat hierdie mag saamval met die posisies wat die individue vervul. Tog gee Hunter op 'n implisiete wyse aandag aan die magposisies van individue. Derdens word aangevoer dat Hunter se metode nie ondersteun word deur die getuienis van individue wat mag het nie. Die pluraliste gebruik juis die besluitnemingsproses as wyse om te bepaal wie mag het en vind daardeur dat verskillende persone om elke saak saambondel. Hierdie werkswyse is weer op sy beurt deur die neo-elite teoretici gekritiseer. P. Bachrach en M.S. Baratz (1963) kritiseer op hulle beurt weer die pluraliste se metodologie wat besluitneming bestudeer en nie ruimte laat vir die moontlikheid dat die sake, waaroor besluite geneem word, deur die elite bepaal word nie. Die elite kan sake waaroor hulle nie aan openbare debatvoering wil blootstel nie, van die politieke agenda afhou. Alan Harding skryf: "The original elite school asked 'who rules?', the pluralists 'does anybody rule?' and the neo-elitists 'who sets the agenda and why aren't they challenged?'" (Harding, 1995, 40) Verdere algemene kritiek op die elite teorie word aan die einde van hierdie afdeling behandel.

Arthur Vidich en Joseph Bensman het in 1958 hulle gevolgtrekkings oor hulle studie van Springdale in New York, V.S.A. gepubliseer. Hulle waarnemings kom feitlik ooreen met dié van Hunter. Een verskil is dat Hunter die vrees van die elite vir grootskaalse sosiale

verandering beklemtoon. Vidich en Bensman skryf dat die elite se mag so diep gewortel is, dat sosiale verandering dit nie aantast nie. Weens die omvang van hierdie mag: "the town can change in its external appearances, in its demographic composition, in its cultural content and in the whole nature of its public life and character without experiencing any change in the individuals and groups who exercise organizational and political control." (Vidich en Bensman, 1968, 70-71)

Twee interessante studies waarna ook hier verwys kan word is dié van Robert Schulze van die dorp Ypsilanti, Michigan, V.S.A. en Donald Clelland en William Form van die stad Lansing, Michigan, V.S.A.. Schulze het bevind dat in Ypsilanti die magsopset van die dorp verander het van 'n enkele magstruktuur tot twee magstrukture. Die een magstruktuur is die ekonomiese leiers en die ander is die publieke leiers. Clelland en Form vat Schulze se redes vir hierdie proses as volg saam: "(a) the establishment by a growing number of locally-owned industrial units of direct supplier relationships with a small number of large, non-local manufacturing plants; (b) the subsequent introduction into the local economic system of an increasing number of branch plants of large, absentee-owned corporations; and (c) the concomitant dissolution of the extensive networks of interlocking directorates and officerships which had formerly served to link significant numbers of local economic dominants within the community." (Clelland en Form, 1968, 80) Clelland en Form het Schulze se studie nageboots in Lansing en het gevind dat die ou magstruktuur ook besig is om in twee te deel. Hulle skryf die stadiger verdeling van die magstruktuur in Lansing as in Ypsilanti toe aan 'n hele reeks faktore. Hulle skryf: "Apparently the absence of local party politics, a history of local industries becoming absentee-owned rather than the introduction of branch plants from outside the community, the institutionalization of local political controls, and the absence of ethnic, class, or other cleavages which contribute to partisan politics reduce the withdrawal rate of economic dominants from participation in community associations and local power arrangements." (Clelland en Form, 1968, 87) Dit is duidelik dat die vermindering van maatskappye wat deur plaaslike besigheidslui besit en beheer word, die rol van besigheidslui in die plaaslike politiek sal verander en verminder. Plaaslike besigheidslui, wat nie besigheidsbesitters is nie, se magsrol is onderskeibaar van die van die openbare leiers. So 'n beskouing is in werklikheid 'n eerste stap in die rigting van die pluralistiese

teorie!

In die tagtiger jare het 'n teoretiese benadering, verwant aan die elite teorie, deur J. Logan en H. Molotch ontwikkel. Hierdie benadering (growth machine thesis) fokus op stedelike verandering soos wat dit deur belangrike plaaslike rolspelers teweeggebring word. Hulle kernvraag is: wie besit die grootste invloed met betrekking tot die fisiese herstrukturering van plekke, hoekom en tot watter gevolg?

Hierdie benadering se belangstelling in die motiewe van individue staan teenoor die strukturele teorieë wat dit onderbeklemtoon het. Hulle benadruk die mag van die besigheidsektor en oordeel dat entrepreneurs 'n deurslaggewende rol in plaaslike verandering speel. Hulle onderskei tussen die gebruikswaarde en ruilwaarde van grond. Die gebruikswaarde hou verband met die meeste eienaars se beskouing dat hulle grond nuttig is vir dag tot dag se gebruik. Daar is egter 'n klein groepie eienaars wat alleen besorg is oor hoeveel wins hulle uit hulle grond kan maak. Hierdie verhuurders vorm die kern van stedelike ontwikkeling. Hulle probeer voortdurend om die waarde van hulle eiendom te verhoog, deur die benutting daarvan te verbeter sodat hulle huurinkomste kan vermeerder (Harding, 1995, 42). Dye skryf daarom: "Rents are broadly defined to include appreciation of land values, real estate commissions, builders' profits, and mortgage interest, increased revenues to commercial enterprises serving the community, as well as rent payments." (Dye, 1986, 31) Om die ruilwaarde van grond te vermeerder moet die elite benewens die grond ook goeie vervoergeriewe en dienste (water, elektrisiteit, vullisverwydering, riolering, brandweer en polisiëring) verseker, lastige besigheidsregulasies verwyder, belasting verminder, bekwame en samewerkende arbeidsmag voorsien en kulturele, ontspannings en estetiese geriewe voorsien (Dye, 1986, 32).

Om die massa se ondersteuning te kry vir die ontwikkelingsinisiatiewe van die plaaslike elite, word werksgeleenthede gewoonlik belowe as 'n uitvloeisel van die ontwikkeling. Daar word gewoonlik daarop gewys dat ontwikkeling werksgeleenthede sal skep in die basiese industrieë, maar ook in handels- en diensindustrieë wat saam sal groei. Molotch sê werksgeleenthede is "the key ideological prop for the growth machine." (Molotch,

1976, 320)

Die eiendomseienaars beskik egter nie oor die bronne en kundigheid om die ontwikkeling van hulle eiendom self te doen nie. Hulle benodig ondernemings en ontwikkelaars om dit vir hulle te doen. Daarom poog hierdie eienaars om die omgewing van hulle eiendomme so aantreklik moontlik vir beleggers van buite te maak. Hulle verdedig ook hierdie ontwikkeling deur voor te gee dat dit tot almal se voordeel strek. Vir die verhuurders om hulle doel van optimale huurinkomste te bereik deur ontwikkeling te maksimaliseer, is ondersteuners belangrik. Die belangrikste ondersteuners van die eienaars se doelwitte val in drie kategorieë: Eerstens is daar dié wat direkte voordeel uit die ontwikkeling trek soos ontwikkelaars, finansierders, konstruksie verwante ondernemings en eiendomsagente. Tweedens is daar dié wat indirekte voordeel uit die ontwikkeling trek soos die plaaslike media en diensmaatskappye. Derdens is daar instansies wat uit sekere tipes ontwikkeling voordeel kan trek soos universiteite, kulturele instellings, sport klubs, vakbonde en klein handelaars (Harding, 1995, 42).

Die plaaslike regering deel gewoonlik in die elite se ontwikkelingsperspektief. Logan en Molotch wys daarop dat plaaslike regerings in die V.S.A. met mekaar meeding vir ontwikkelingsvoordele en daarom gewoonlik eiendomseienaars se ontwikkelingsplanne steun (Harding, 1995, 43). Ekonomiese voorspoed ondersteun verder die fiskale basis van die plaaslike regering. Dit verhoog ook die vermoëns en prestige van die plaaslike regeringslui. Verkose kandidate vir plaaslike regering, wat ontwikkeling steun, kan ook meer finansiële ondersteuning verwag van die elite. Hulle het dus meer fondse vir veldtogte beskikbaar en dit maak hulle kans om te slaag groter. Maar in die algemeen bestaan daar gewoonlik konsensus by plaaslike regerings oor die voordele van ekonomiese groei. Dit versterk die hande van die ontwikkelingselite (Dye, 1983, 34).

Ten spyte van 'n groot verskeidenheid meelopers waarop eienaars met ontwikkelingsplanne kan reken, is plaaslike teenstand teen ontwikkeling moontlik. Hierdie anti-ontwikkelings groepe is veral aktief in gebiede waar geoordeel word dat die koste van die ontwikkeling die voordeel, wat daaruit verkry kan word, oortref. Dye skryf: "... it has become fashionable in upper-middle-class circles today to complain loudly about the

problems created by growth - congestion, pollution, noise, unsightly development, the replacement of green spaces with concrete slabs. ... No-growth movements ... reflect upper-middle-class aesthetic preferences - the preferences of educated, affluent, articulate homeowners." (Dye, 1983, 35) Dye wys egter daarop dat lae inkomste groepe hulle ook verset teen ontwikkeling wanneer dit vir hulle hervestiging impliseer. Na sy oordeel is hierdie verset nie baie suksesvol teen die oormag van die elite nie. Die elite is in elk geval meer sensitief vir die teenstand van die hoër sosiale klasse as die laer sosiale klasse (Dye, 1983, 37).

In die lig van die voorafgaande sê Logan en Molotch dat die plaaslike besluitnemingstelsel grootliks tot voordeel van dié met mag en tot nadeel van die magteloses strek (Harding, 1995, 43). Ontwikkeling vind plaas in daardie gebiede wat hoë inkomstes kan oplewer. Hierdie gebiede is gewoonlik nie verwant aan die gebiede van die laer sosiale klasse nie en die ontwikkeling is daarom grootliks nie tot hulle voordeel nie. Die hervestiging van besighede of nywerhede impliseer ook nie noodwendig nuwe werksgeleenthede nie. Plaaslike regerings wat ook heelwat spandeer om ontwikkeling te trek en daarin misluk, se pogings was dan ten koste van die plaaslike mense.

Die kritiek teen Logan en Molotch se argumentering is dat dit te veel gefokus is op die plaaslike magsopset en invloede daarop van buite soos dié deur hoër regeringsvlakke ignoreer. Hulle gee ook ten koste van ander aspekte buitengewone aandag aan die eiendomsontwikkelingsaspek van ekonomiese ontwikkeling. 'n Verdere probleem is dat eiendomsbesitters toenemend nie meer plaaslike mense is nie. Baie eiendomme word aan die een kant deur mense van buite die plaaslike gebied besit en aan die ander kant deur groot maatskappye wat anders optree as die plaaslike eiendomsentrepeneur. Ondernemings is ook toenemend nie meer ingestel op lae-koste persele nie, maar ook op die beskikbaarheid van spesifieke vaardighede onder die arbeidskorps, die verhouding van die werkgewer en arbeid, toegang tot moderne kommunikasietegnologie, die nabyheid van hoër opvoedkundige instansies, ens (Harding, 1995, 45). Om ondernemings na 'n plaaslike gebied te lok is dus 'n baie breër benadering nodig as bloot die ontwikkeling van eiendomspersele.

Alan Harding beklemtoon veral die metodologiese gebreke in die benadering van Logan en Molotch. Geen studies in hierdie benadering het al werklik empiriese metodes gebruik wat vir vergelykende studie aangewend kan word nie. Dit is grootliks 'n spekulatiewe benadering (Harding, 1995, 45-46). Hy verwys ook veral na die probleem om hierdie benadering in die Verenigde Koninkryk te gebruik. Plaaslike besighede speel 'n baie groter rol in die plaaslike politiek in die V.S.A. as in die V.K.. Die toepassing van hierdie benadering wyer as die unieke opset van die V.S.A. blyk dus beperk te wees (Harding, 1995, 47).

Thomas Dye het die hele kwessie van elites vanuit 'n ander hoek benader. Hy onderskei tussen vier tipes beleide en toon aan tot watter mate die elite in elk daarvan 'n rol speel (Dye, 1983, 39-47):

- a. Die eerste is *ontwikkelingsbeleide*. Hierdie beleide poog om die ekonomiese posisie van die plaaslike gebied te verbeter. Dit is veral hierdie beleidsgebied wat mense van aansien oplewer. Mense sien op na mense wat werksgeleenthede, industriële en handelsontwikkelinge en woongebied ontwikkeling kan inisieër.
- b. Tweedens noem Dye die *herverdelingsbeleide*. Hierdie beleide verskuif ekonomiese bronne na die lae-inkomste groepe in die plaaslike gebied. Lae-inkomste behuising, nagskuilings en ander soortgelyke dienste val in hierdie kategorie. Die plaaslike elite inisieër nie hierdie beleide nie. Dit word gewoonlik van hoër regeringsvlakke afgedwing en gefinansier. Daar bestaan ook heelwat druk op plaaslike vlak onder lae-inkomste groepe vir herverdelingsbeleide. Hierdie druk kom byvoorbeeld in opstande, protesoptogte, huurboikotte en ander demonstrasies na vore. Dye sê dat die plaaslike elite hierdie druk op drie wyses kan hanteer, sonder om hulle bevoorregte posisie enigsins in gevaar te stel: "They may dispense *symbolic* satisfactions in speeches and resolutions, without actually granting any tangible payoffs, they may dispense *token* satisfactions by responding with much publicity to one or more specific cases of injustice while doing little of a broad-based nature to alleviate conditions. Or they may appear to be constrained in their ability to meet redistributive demands by claiming that they lack the financial

resources or the legal authority to do anything Finally, elites can try to *discredit* protestors by stating or implying that they are violent and reckless and unrepresentative of the real aspirations of the people they seek to lead." (Dye, 1983, 43)

- c. Die derde tipe is *toewysingsbeleide*. Dit is die beleide wat verband hou met die openbare dienste wat 'n plaaslike regering verskaf. Skole, strate, riolering, water, vullisverwydering, parke en ander ontspanningsgeriewe val in hierdie kategorie. Plaaslike regeringsdebatte hieroor is betreklik toeganklik vir die publiek en belange- en drukgroepe. Belange en werksywer is belangriker as ekonomiese bronne om leierskap t.o.v. hierdie beleide te verkry. Toegang tot die beleidsformulering word verkry deur die besit van organisatoriese vaardighede, van goeie openbare verhoudingsvaardighede, van inligting oor die saak en kennis van die politieke prosesse. Omdat verkose plaaslike leiers sensitief is vir die mening van hulle ondersteuners, word wye inspraak oor hierdie beleidsake gebied. Dit beteken dat hierdie beleidsformulering gewoonlik 'n kompromiskarakter tussen mededingende groepe dra.
- d. Die laaste tipe is *organisasiebeleid*. Dit gaan hier oor die struktuur wat die plaaslike regering, skoolrade en kommissies moet aanneem, wie daarop moet dien en vir watter termyn. Personeel- en indiensnemingsbeleide is ook organisasiebeleid. Die elite is nie direk betrokke by hierdie debatte nie omdat dit nie primêr met ekonomiese groei verband hou nie. Gewoonlik is die ondertoon van hierdie beleidsformulering oor watter struktuur of persone ekonomiese groei van die plaaslike gebied die beste sal dien. Hierdie ondertoon spruit uit die fundamentele belang van ontwikkeling vir almal in die plaaslike gebied. In die V.S.A. was daar aanvanklik vrese oor watter effek regstellende aksie in plaaslike regering op ontwikkeling sal hê. Dye skryf: "Clearly, then, black successes in local politics do not threaten, and may even reassure, community elites about the stability of their investments." (Dye, 1983, 47)

Thomas Dye se onderskeidings tussen beleide het beperkte waarde. Die onderskeidings is nie waterdig nie. Hulle oorvleuel en die belangrikheid van die vlakke is nie noodwendig dieselfde nie. Dye onderskei ook nie duidelik, soos Hunter, tussen die mense wat die beleide formuleer en die wat dit toepas nie. Tog help hierdie onderskeiding om aan te toon dat die elites se invloed oneweredig op verskillende beleidsvelde kan lê.

2.3 Kritiese evaluering

Wat is die huidige situasie van die elite teorie? Die internasionalisering van die ekonomie en die politiek het die rol van nasionale regerings verander. Weens druk tot fiskale dissipline is regerings wêreldwyd genoodsaak om hulle ondersteuningsrol in plaaslike gebiede te verminder. Daarby moet plaaslike gebiede nou met plaaslike gebiede internasionaal meeding om ontwikkeling. Die plaaslike magsopset speel daarom 'n beslissende rol om 'n plaaslike gebied so te bestuur dat dit ontwikkelaars lok. Hierin is die bondgenootskap tussen die plaaslike regering en die besigheidsektor belangrik. Hierdie bondgenootskap word egter verswak deur die toenemende verskynsel dat grond- en besigheidseienaars nie plaaslike mense is nie. R. Schulze, D. Clelland en W. Form se teorieë, hierbo bespreek, handel hieroor. Huidige ekonomiese, sosiale en politieke patrone beperk dus die rol van elites. Daarom kan plaaslike magsopsette nie heeltemal vanuit die elite teorie verklaar word nie. Ander redes is ook daarvoor belangrik.

a. Normatiewe standpunt

Die elite teorie se mensbeskouing is tweeledig. Aan die een kant word die elite beskou as individue wat saamwerk om hulle eie voordeel te maksimaliseer. Dit doen hulle ten koste van ander mense. Aan die ander kant is die massa manipuleerbaar en magteloos teenoor die elite. Ons het reeds in hoofstuk 1 gesê dat ons 'n mensbeskouing voorstaan wat aan individue en die massa groter vryheid gee. Individue kan barmhartig optree en die massa kan hulle verset. Die elite teorie oorvereenvoudig menslike motiewe en handeling. 'n Elite kán gemeen en selfsugtig wees en 'n massa passief, maar hulle is nie noodwendig so nie.

Demokrasie impliseer dat mense nie gelyke politieke mag en dieselfde inligting besit nie. Om te sê dat sekere mense oor meer politieke mag en inligting as ander beskik, is nie belangrik nie. Die vraag is of die mense met mag hulle mag verantwoordbaar, reagerend en verteenwoordigend uitoefen. Bevorder hulle ook politieke deelname en vryheid van spraak. Dit is 'n belangriker vraag as die vraag of daar 'n elite bestaan of nie. Die belangrikste vraag is of geregtigheid en welsyn bevorder word. Die bestaan of nie bestaan van 'n elite, is maar een aspek van hierdie belangrike vraag.

b. Hantering van konteks

Seker die grootste gebrek van die elite teorie, is sy onvermoë om faktore buite die elite, wat die plaaslike politieke funksionering beïnvloed, te beskryf. Die elite teorie fokus op die rol van die elite wat maar een aspek van die plaaslike politieke dinamika is. Invloede van buite die plaaslike gebied word bykans uitgesluit deur die elite teorie (Harding, 1995, 41). Sosiale bewegings, strukturele ongelykheid, individuele vaardighede, internasionale neigings, partypolitiek, tradisies, geskiedenis, taal, kultuur en godsdienstige oriëntasies word deur hierdie benadering grootliks geïgnoreer. Die wesentlike probleem van hierdie benadering is dat dit die plaaslike politieke werklikheid oorvereenvoudig (Eulau, 1986, 148). Daarby is die elite teorie se vermoë om politieke verandering te beskryf, ook beperk.

c. Magsbeskouing

Die elite teorie werk met 'n oorvereenvoudigde magsbeskouing. Dit fokus op die identifisering van maghebbers maar sê weinig oor die wyse waarop die magsuitoefening by die ondergeskiktes aankom of ervaar word. Dit sê ook nie baie oor die effek van die ondergeskiktes en van die proses van magsuitoefening op die magshebbers self nie. Die elite teorie se magsbeskouing is dus beperk. Daar word nie reg geskied aan al die magsfaktore nie.

d. Metodologie

Ook die gewilde metodologie van die elite teorie om persone van hoë aansien te bepaal (reputational method), staan onder verdenking. Polsby sê dat die metodologiese probleme van die metode met die volgende vrae verband hou: "First, how many "top leaders" are there? Second, what differentiates "top" from "nontop" leaders? Third, how do we know the judges are applying standards of "topness" consistent with one another and with Hunter? Fourth, how do we know the judges are correct, that in fact there *are* "top leaders" in the community, and that, if there are, they have been correctly identified?" (Polsby, 1980, 49) Polsby toon in sy boek, aan die hand van elk van hierdie vrae, dat Hunter dit metodologies nie betroubaar kon beantwoord nie. Die metode ontkom nie heeltemal die kritiek dat dit eintlik skept (die elite) wat dit wil ondersoek nie.

C. Kadushin meen dat 'n verdere swakpunt van die elite teorie is dat dit nie 'n eenvormige definisie van elite het nie. Hy sê dat daar drie tipes definisies bestaan. (1) Die eerste is statisties. Die elite is die mense wat die meeste voordele vir hulleself bekom. (2) Die tweede is funksioneel. Die elite is daardie mense wat in 'n posisie is wat hulle die vermoë gee om gereeld ander mense se lewens te beïnvloed. (3) Die derde is struktureel. Die elite is 'n groep met 'n sterk groepskohesie wat in 'n sterk politieke posisie is en mag besit en beheer uitoefen (Kadushin, 1968, 692). Elk van hierdie definisies impliseer 'n ander beklemtoning van wat ten opsigte van die elite as belangrik beskou word. Kadushin probeer om hierdie probleem te oorkom met 'n voorstel dat eerder van 'n sosiale sirkel gepraat word (Kadushin, 1968, 692). Hierdie politieke netwerk se definisie is egter ook vaag en lewer nie 'n betekenisvolle bydrae in die opheldering van die probleme van die elite teorie nie. Daar bestaan dus nie eenstemmigheid oor wat 'n elite is nie.

Elite teorie gaan dus mank aan duidelike definisies vir kernkomponente en 'n helder uiteensetting van die draagwydte van die teorie. Dit is ook nie duidelik watter probleemstelling die teorie eintlik wil beantwoord nie.

Dit is 'n nuttige teorie om die aard van die saamgroepering van mag in 'n klein groepie mense se hande te beskryf. Elite teorie mag 'n belangrike teorie wees om elites in Suid-Afrikaanse plaaslike magsopsette te identifiseer. Dit is egter belangriker om die aard van hulle verhouding as maghebbers tot die publiek te bepaal en hulle plek in die wyer plaaslike konteks. Daarvoor is 'n wyer benadering as die elite teorie nodig.

e. Gevolgtrekking

Opsommend kan ons sê dat die elite teorie fokus op die aard van die samespanning van invloedryke individue om mag effektief uit te oefen. Die wyse waarop hulle groepeer en hulle belange bevorder deur middel van beïnvloeding en uitoefening van beheer, word bestudeer. Hierin word aangetoon dat hierdie magsuitoefening indirek deur beleidsbepaling en/of direk deur die uitvoer van beleide kan wees. Daarby word gewys op die moontlike ongelyke beïnvloeding van die elite van verskillende openbare beleidsterreine. 'n Gemeenskaplike waardeestelsel word nie noodwendig veronderstel nie. In sy fokus lewer die elite teorie 'n nuttige teoretiese bydrae.

3. Pluralistiese teorie

3.1 Inleiding

Die pluralistiese politieke teorie is aan die begin van die 20 ste eeu in Engeland geformuleer. Die vorming van nasistate het tot gevolg gehad dat die staat oor groot magte ten opsigte van die individu beskik het. Benewens hierdie feitlike toedrag van sake het daar 'n denkstroming (liberalisme en utilitarisme) ontwikkel wat die individu ten koste van sosiale verbindings verheerlik het. Daarteenoor het ook 'n denkstroming (kontinentale idealisme) ontwikkel wat die individu as totaal ondergeskik aan die staat se mag beskou het. Die pluralistiese benadering het as 'n reaksie teenoor beide hierdie twee denkstrominge ontwikkel.

Die liberalisme en utilitarisme het die waarde van die individu bo alle ander samelewingsfasette beklemtoon. Die pluraliste se kritiek daarop was dat hulle die individu

daardeur in 'n sosiale vakuum geplaas het en die belangrikheid van sosiale verbindings vir die individu ontken het.

Die kontinentale idealisme het weer die mag van die staat verheerlik. Hulle het aan die staat bykans 'n goddelike posisie gegee waaraan die individu heeltemal ondergeskik is. Teenoor hierdie magsposisie van die staat oor die individu het die pluraliste hewig gereageer. Hulle oordeel dat die individu nie tot sy reg kan kom in so 'n uitgelewerde posisie aan die staat nie (Kariel, 1972, 165).

Die pluraliste beklemtoon die belangrikheid van groepe in die formulering van politieke teorieë. Hulle benadruk die onontbeerlike plek van intieme sosiale verhoudinge vir die individu. Hierdie sosiale verhoudinge is net in groepe te vinde. Groepe is dus belangrik omdat dit die sosiale behoeftes van die individu bevredig in kapitalistiese nasiestate, wat so georganiseer is, dat dit in werklikheid die sosiale verbintenisse van mense minimaliseer. Dit spruit uit die oorheersende rol wat die kapitalisme en onpersoonlike staat in die nasiestaat speel. Groepe moet vir die individu ook 'n verdere rol vervul. Dit moet as bemiddelaar tussen die individu en die staat optree. Dit moet die individu teen die mag van die staat beskerm.

Die uitgangspunte van pluralisme word deur G. Jordan as volg saamgevat: (1) Mag is gefragmenteerd en gedesentraliseer. (2) Groepe is ongelyk. Alle groepe beskik oor bronne wat vir bedinging aangewend kan word, maar tot 'n wisselende mate. (3) Die verspreiding van mag word as gewens beskou. (4) Politieke uitkomst in verskillende sektore spruit uit verskillende prosesse, aktors en verdelings van mag. (5) Magsuitoefening strek verder as die formele verkiesings- en verteenwoordigingsinstellings in liberale demokrasie. (6) Die interaksie tussen belangegroepe skep gesag. (7) Die verspreide aard van besluitneming en die onsekerheid oor die uitkomst van die bedingingsproses bind die deelnemers aan die proses self (Judge, 1995, 14).

In die pluralistiese teorie word gewoonlik van twee tipes groepe gepraat: (1) Belangegroepe wat H.W. Ehrmann beskryf as groepe wat die vloei van invloed tussen die regering en ondergeskiktes bestuur (Ehrmann, 1972, 486) en (2) vrywillige assosiasies

wat D.L. Sills beskryf as "... an organized group of persons (1) that is formed in order to further some common interests of its members (2) in which membership is voluntary in the sense that it is neither mandatory nor acquired through birth; and (3) that exists independently of the state." (Sills, 1972, 362) Sherwood Fox onderskei tussen drie soorte vrywillige assosiasies. Die eerste is die meerdere assosiasies wat die belange van groot instellings in die samelewing dien. Die tweede is die mindere assosiasies wat omsien na minderheidsgroepe se belange en die derde is tussen assosiasies wat 'n bemiddelingsrol vervul tussen twee groot instellings in die samelewing byvoorbeeld 'n ouer-onderwyser vereniging (Sills, 1972, 366).

Die pluraliste se beskouing dat die verteenwoordigende aard van vrywillige assosiasies voordele bo die staat inhou, berus op twee uitgangspunte: (1) Vrywillige assosiasies ontwikkel op 'n natuurlike wyse uit die belange van dié wat die assosiasie vorm. (2) Dié assosiasies se leiers sal professioneel en dus sosiaal verantwoordelik wees (Kariel, 1972, 166). Hierdie uitgangspunte impliseer dat mense deur vrywillige assosiasies ingebind word in die politieke funksionering van die samelewing. Omdat hierdie assosiasies verband hou met mense se daaglikse aktiwiteite het hulle daarin belang, ondersteun hulle dit, is daarby betrokke en is dan só polities aktief.

Hierdie politieke betrokkenheid word deur die pluraliste as die belangrikste politieke bedrywigheid beskou. Die staat behoort eintlik net 'n passiewe koördinerende gesag te wees, wat reageer op die groepe se begeertes. Gesonde publieke beleid sal daardeur ontstaan. Die staat sal daarin geen onafhanklike aktiewe rol speel nie, maar slegs 'n koördinerende diens lewer aan die publieke groepe (Kariel, 1972, 166).

Die Europese pluralistiese teorie was grootliks normatief van aard. In die V.S.A. is die pluralistiese teorie as 'n akkurate en 'n analities vrugbare beskrywingsteorie aangewend om die V.S.A. se politiek te beskryf. Dit hou verband met die V.S.A. se akte van menseregte en sy geïnstitusionele magsverdeling en federalisme. Alexis de Tocqueville het eerste verwys na die belangrike rol wat intermediêre liggame in die Amerikaanse politiek speel (Kariel, 1972, 168). Arthur F. Bentley het egter met sy boek *The Process of Government: A Study of Social Pressure* in 1908 die toepaslikheid van die

pluralistiese teorie vir die ontleding van die Amerikaanse politiek onteenseglik gedemonstreer. Daarna het die pluralistiese teorie gegroei tot die dominante analitiese teorie in die Amerikaanse politieke wetenskap.

In die pluralisme is daar twee perspektiewe op die rol van groepe. Die een perspektief is van onder en beredeneer die rol wat groepe behoort te speel om die staat se rol te beperk. Stanislaw Ehrlich skryf byvoorbeeld dat pluralisme daardie stroming is, wat strewe na die beperking van sentralisasie (Ehrlich, 1982, xi). Dit wil dus die rol van die staat minimaliseer. Die ander perspektief kyk na die rol wat die regering moet speel om die groepsbelange met mekaar te versoen. Harold Wolman skryf: "Within the pluralist theory of local democracy, the role of local government is to be the political vehicle through which contending groups at the local level reflect and resolve their differences over local issues." (Wolman, 1996, 162) Hiervolgens het die regering dus 'n betekenisvolle rol wat tot voordeel van groepsbelange strek.

Robert Waste sluit by hierdie perspektiewe aan in sy nuttige indeling van hierdie teorie in vier benaderings. Vir die helderheid van 'n bespreking oor die pluralistiese teorie¹⁰ is dit 'n baie nuttige indeling om te gebruik. Waste onderskei tussen die klassieke, hiper-, gestratifiseerde en geprivatiseerde pluralistiese teorieë (Waste, 1986c, 120).

a. Klassieke pluralisme

Waste skryf dat "Classical pluralism, associated with such writers as Madison, Tocqueville, Bentley, Riesman, and Truman, holds that public policy is a tug of war between various interest groups that often ends in a delicate balance or compromise." (Waste, 1986c, 121) Die uitgangspunt van hierdie pluralisme is dat beleid deur groepsaktiwiteite teweeggebring word. Beleid spruit uit groepe se oorlegpleging met mekaar. Geen groep kan beleidsvorming domineer nie, omdat daar 'n meervoud van groepe bestaan wat dikwels oorvleuel. Dit word ook veronderstel dat alle burgers by groepe betrokke is. Hierdie algemene betrokkenheid is 'n belangrike uitgangspunt van die klassieke pluralisme.

Die klassieke pluralisme oorvereenvoudig die politieke werklikheid. Daarvoor is dit fel gekritiseer. In die pluralistiese teorieë oor plaaslike magsopsette vind ons dus aanpassings op hierdie basiese uitgangspunte van die pluralisme.

b. Hiperpluralisme

Hiperpluralisme is 'n beskrywingsterm vir die pluralisme wat deur skrywers soos F.M. Wirt, J. Gardner, S. Beer, R.L. Lineberry, T. Lowi en D. Yates geformuleer is (Waste, 1986c, 123). Hulle beskryf stedelike politiek wat gedomineer word deur baie drukgroepe en 'n plaaslike regering wat te swak is om die druk van hierdie groepe te weerstaan. Die regering word lamgelê deur hierdie meervoud van eise en is nie in staat om iets gedoen te kry nie. Hiperpluralisme word dus gekenmerk deur sterk drukgroepe wat nie "nee" as 'n antwoord aanvaar nie. Hierdie verskynsel is op verskillende wyses beskryf. Voorbeelde is "pluralistiese stagnasie", "gevroesde politiek", "verlamde besluitneming", "magtelose regering", "onregeerbaarheid", "straatvlak pluralisme" en "politieke handgemeenheid". Hierdie verskynsel kan spruit uit swak en gedentraliseerde regering wat nie in staat is om groepeerse te weerstaan nie. Die gevolg is voortdurende veranderings aan beleid en beleidstagnasie. Hierdie politiek word gekenmerk deur 'n warboel van konflik en politieke rigtingloosheid. R.E. DeLeon argumenteer dat hiperpluralisme in San Francisco, V.S.A. in die onlangse jare verval het tot 'n "antiregime". DeLeon definieer "antiregime" as "a defensive system of governance designed to block and filter big business power and to protect [the city] ... from unregulated market forces and grandiose progrowth schemes" (DeLeon soos aangehaal deur Judge, 1995, 26).

c. Gestratifiseerde pluralisme

Gestratifiseerde pluralisme verskil veral van klassieke pluralisme in dié opsig dat dit veronderstel dat alle burgers nie polities aktief is nie. Alle burgers is nie betrokke by politieke groepe nie. In werklikheid is die minderheid betrokke. Gestratifiseerde pluralisme sê dat die samelewing polities gesproke veral twee lae besit: dié wat polities aktief is (*homo politicus*) en dié wat polities onaktief is (*homo civicus*). Hierdie twee lae is egter nie staties nie. Mense word polities aktief as hulle meen hulle belange sal

daardeur bevorder kan word en as strukturele geleenthede daarvoor bestaan. Mense kan polities onaktief word as hulle hulle doelwitte in die politiek bereik het, of oordeel dat hulle doelwitte nie deur die politieke prosesse gerealiseer sal kan word nie. Daardie mense wat in 'n gegewe besluitnemingsproses polities aktief is, is dié wat belang by die saak het. Die aard van die aktuele saak raak dus die samestelling van die polities aktiewe laag. Die politiek is dus 'n voortdurende proses van mobilisering en demobilisering. Waste verwys na die volgende as belangrike skrywers in hierdie tradisie van pluralisme: R. Dahl, C.E. Lindblom, N.W. Polsby, A. Wildavsky en R.E. Wolfinger (Waste, 1986c, 120).

d. Geprivatiseerde pluralisme

Hierdie tipe pluralisme dig Waste toe aan G. McConnell, R.A. Bauer, I. de Sola Pool en L.A. Dexter (Waste, 1986c, 131). Hierdie benadering lig die vermoë van drukgroepe uit om beleidsbesluitneming in hulle belangeveld te domineer. In die elite en klasse benaderings word beheer beskou as liggend in 'n sekere groep of klas. Hierdie pluralistiese benadering beskou beheer van 'n saak as liggend by 'n groep, maar ander sake se beheer is weer by ander groepe te vinde. G. McConnell verwys na die landbousektor, die sakesektor en die vakbonde as groepe wat beleid op hulle gebied kan domineer (Waste, 1986c, 128). Hy skryf ook dat die privatisering van beleidsbesluitneming nie alle sake raak nie. In sekere sake is daar groot weerstand teen die privatisering van beleidsbesluitneming, terwyl in ander sake daar minder weerstand is. 'n Sekere saak wat geprivatiseer is, kan ook meer oop raak weens die druk van ander groepe of andersom. Hierdie benadering erken verder dat hierdie privatisering van belange op die publieke terrein historiese verskynsels is. Dit beskryf nie magsopsette in die algemeen nie, maar beskryf 'n magsopset wat in 'n sekere historiese tydvak kan voorkom.

3.2 Bespreking

Die gestratifiseerde pluralisme is die mees algemene vorm van pluralisme wat voorkom. Daarin is Robert A. Dahl se boek *Who Governs?* oor die stedelike politiek steeds 'n

meesterstuk¹¹. Dahl gaan van die veronderstelling uit dat demokrasie 'n gelyke verspreiding van mag veronderstel. Hierdie uitgangspunt van Dahl vorm die grondslag vir die probleemstelling in sy boek. Hoewel demokrasie 'n gelyke verspreiding van mag veronderstel, kom dit nie in New Haven voor nie. Die ongelykheid op sosiale gebied in New Haven het 'n ongelyke verspreiding van mag tot gevolg wat daartoe lei dat sekere groepe, ten koste van ander, in besluitneming bevoordeel word. Om hierdie punt te illustreer, het Dahl in sy boek die resultate van sy grondige navorsing weergegee. Die indringendheid en omvang van sy navorsing het 'n uitstekende boek tot gevolg gehad wat 'n klassieke werk in die bestudering van stedelike magsopsette is.

Anthony Orum skryf dat Dahl se boek op ses uitgangspunte berus: (1) In stede kom geïnstitusionele sektore (byvoorbeeld die ekonomie, politiek, kunste en godsdiens) voor elk met sy eie organisasies en groepsfunksionering, (2) die organisasies in elke sektor moet eiesoortige bronne (byvoorbeeld rykdom in die ekonomie en mag in die politiek) versamel en aanwend, (3) die invloed van individue in elke sektor hang af van die mate waartoe hy/sy die bronne van daardie sektor kan versamel, (4) invloed in elke sektor word uitgeoefen deur leiers en hulle subleiers, (5) die politieke aktiewe mense kan onderskei word van die massa wat politiek passief is en (6) almal, leiers en die massa, deel in 'n gemeenskaplike waardeestelsel (Orum, 1978, 169-170).

Robert Dahl se boek *Who Governs?* bevat ses dele:

- a. In die eerste deel word 'n historiese oorsig van die magsverhoudinge in New Haven gegee en aangetoon hoedat dit tot 'n pluralistiese magsverhouding ontwikkel het.
- b. Deel twee handel oor die wyse waarop invloed verdeel is in New Haven. Dahl worstel hier met die verhouding tussen leiers en burgers. Ten opsigte van die leiers onderskei Dahl tussen leiers en subleiers. Die subleiers het direkte invloed¹² op die leiers en die burgers het indirekte invloed¹³ op die leiers. Die leiers en subleiers vorm die politieke laag in New Haven. Hierdie laag is oop, inisieer probleemformulering en probeer steun wen of behou met belonings of

beloftes van belonings.¹⁴ Dahl toon aan dat leiers en subleiers die stedelike herontwikkeling en openbare onderwys in New Haven met 'n sensitiwiteit vir belangegroepe se menings bestuur het¹⁵.

- c. Deel drie handel oor die patrone van invloed. Hierin toon Dahl aan dat New Haven se politiek pluralisties van aard is. Hy verduidelik dat invloed gespesialiseerd is en dat individue wat in een beleidsveld invloedryk is, dikwels nie in ander velde invloedryk is nie. Dahl illustreer hierdie punt deur aan te toon dat die leiers en subleiers nie 'n homogene groep is nie. Hulle verskil in agtergrond en besit verskillende politieke belangstellingsvelde. Dit beperk hulle invloedrykheid. Dahl gaan dan verder deur vyf patrone van leierskap te identifiseer. Die vyf patrone is: (1) Ekonomies magtige persone besit mag en oefen dit in die geheim uit. (2) Verkose en private leiers vorm 'n koalisie op grond van hulle onderskeie magposisies. (3) Verkose en private leiers vorm 'n koalisie op grond van onderhandelinge tussen hulle. (4) Belangevelde word afsonderlik beheer en konflik tussen belangewelde word deur onderhandelinge opgeklaar. (5) Belangevelde word afsonderlik beheer en konflik word met 'n beroep op die kiesers uitgeklaar. Dahl (1961, 191-218) sê dat New Haven se politiek vanaf (4) na (2) na (5) geskuif het. New Haven het by patroon (5) beland weens die groot rol van politieke aktiviste om kiesers polities te mobiliseer¹⁶.
- d. Deel vier in die boek handel oor die verdeling van politieke bronne in New Haven. Dahl (1961, 228) sê dat daar 'n verskeidenheid van politieke bronne bestaan. Hierdie bronne is nie gelyk versprei nie, maar is ook nie gekonsentreerd nie. Hulle is nie gekonsentreerd nie omdat die individue, wat tot 'n stel bronne toegang het, daardeur ander bronne kwyt is. Verder is daar nie 'n spesifieke bron wat ander bronne of 'n spesifieke sleutelarea domineer nie. Dahl wys ook daarop dat bykans alle individue toegang tot bronne besit. Wanneer bronne gemobiliseer word om invloed uit te oefen dan kan daardie invloed benut word om verdere bronne te bekom. Omdat die politiek veral middelklaswaardes verteenwoordig is dit moeiliker vir mense uit die laer sosiale klasse om invloed uit te oefen. Mense uit die hoër sosiale klasse se invloed word beperk deur die openheid van die

publieke stelsel (stemreg, onderwys, ekonomie) wat sosiale mobiliteit moontlik maak. Hulle oefen ook baie keer beperkte invloed uit omdat hulle op die politiek neersien. Geld as politieke bron het dus 'n beperkte waarde. Selfs met groot geld kan 'n beleid, wat nie openbare steun besit nie, deurgevoer word nie. Geld kan 'n groot politieke rol speel, maar is nie 'n bepalende bron nie. Populariteit steun ook op faktore soos godsdienstige en/of etniese solidariteit en is daarom 'n bron wat rus op tendense buite homself. Die vermoë om werksgeleenthede te skep is ook 'n baie belangrike bron, maar hierdie bron lê gewoonlik by 'n meervoud van instansies sodat een instansie dit selde vir invloed kan annekseer. Inligtingsbronne kan ook belangrik vir invloed wees, maar die publiek is redelik doof vir inligting wat nie hulle direkte belange raak nie. Dit temper die invloed van die media¹⁷.

- e. Deel vyf handel oor die wyse waarop politieke bronne gebruik word. Dahl (1961, 300) se gevolgtrekking is dat die burglary se politieke deelname gespesialiseerd is. Die burglary mobiliseer slegs politieke bronne vir 'n spesifieke aksieveld wanneer hulle voel dat hulle belange bedreig word. Andersins is die burglary polities apaties. Wildavsky verwoord dit as volg in sy studie: "Most people have time and energy if they care to use it, most can obtain knowledge if they work at it, all have a vote to help determine who holds public office, and virtually anyone who feels he can get support is in a position to run for office. Only a small number take advantage of these opportunities but they are there. Presumably, if sufficient numbers of people felt sufficiently unhappy about the existing state of affairs they would find these resources available to them and could quickly increase the rate at which they were being employed. True, there are some whose socio-economic position of low education have not provided life experiences which would predispose them toward effective participation." (Wildavsky, 1968,, 122)
- f. Ten slotte beskou Dahl die mag wat professionele politici in New Haven besit en beantwoord die vraag waarom hierdie mag nie buite perke gaan nie. Hy voer aan dat die politieke stelsel magsuitoefening beperk en dat hierdie stelsel in stand gehou word deur die burglary se geloof daarin. Die diepgewortelde ondersteuning by Amerikaners vir hulle demokratiese waardes vorm sterk grense wat

magsuitoefening beperk. Binne hierdie grense is daar egter 'n groot ruimte vir 'n verskeidenheid van tipes van magsuitoefening.

Dahl se boek is 'n uitmuntende voorbeeld van uitstekende beredenering en indringende navorsing oor 'n plaaslike magsopset. Daarom sal hierdie boek nog vir lank 'n belangrike verwysingspunt in die debat oor plaaslike magsopset teoretisering wees. Een van Dahl se medewerkers en groot apologete is Nelson Polsby. In die volgende paragrawe word sy ondersteunende argumente tot Dahl s'n weergegee.

'n Teorie oor plaaslike magsopsette in die V.S.A. moet, volgens Polsby, die volgende bestandele bevat. Eerstens moet die vraag beantwoord word oor wie neem politieke deel. Hy skryf: "One of the most common patterns of behaviour to be observed in American community life is that participation in the making of decisions is concentrated in the hands of a few. ... At least three significant modifications to the finding of limited participation in decision-making must be made. First, different small groups normally make decisions on different community problems, and, likewise, the personnel of decision-making groups often change, even over the short run. Second, the decisions made by small groups are almost always considered routine or otherwise insignificant by most other members of the community. Third, when small groups undertake innovation of decision-making in cases salient or likely to become salient to others in the community they must achieve special kinds of legitimacy or risk the likelihood of failure." (Polsby, 1980, 123-124)¹⁸ Ten opsigte van deelname beklemtoon Polsby die bevinding dat elites eerder deur self-seleksie as deur werwing gevorm word (Polsby, 1980, 131). Hy oordeel ook dat in die bestudering van plaaslike magsopsette dit belangrik is om aandag te gee aan die omstandighede waaronder verskillende tipes van deelname (spesialisasie, legitimititeit, werwing, wederkerige beheer) voorkom (Polsby, 1980, 132).

Polsby staan negatief teenoor die poging om politieke invloed af te lei van 'n bestudering oor wie uit 'n besluitneming voordele bekom en wie daaruit verloor het. Sy redes is: "(1) value distributions occur without explicit decisions taking place, hence may tell us nothing about decision-making; (2) values within the community may be distributed in important ways as a by-product of decisions and nondecisions made outside the community; (3)

there are many irrationalities in decision-making, which may lead to the distribution of values in unpredictable, unintended ways; (4) the powerful may intentionally distribute values to the nonpowerful." (Poslby, 1980, 132) In die besluitnemingsproses is dit gewoonlik onmoontlik vir besluitnemers om die volle implikasies van hulle besluite te deursien. Besluite het onvoorsiene gevolge tot gevolg en dit hou nie noodwendig verband met die magposisies van die besluitnemers nie. Verder is besluitnemers se repertoire van opsies gewoonlik beperk. Polsby beklemtoon veral die kostefaktor in hierdie verband. In besluitneming sal opsies, wat drastiese verandering impliseer, groot invloed benodig en dit hou hoë politieke en ekonomiese koste in. Hierdie opsies word daarom dikwels vermy (Poslby, 1980, 136).

Polsby gee ook aandag aan die vraagstuk of dié mense wat suksesvol in die besluitnemingsproses is, die plaaslike maghebbers is. Hy onderskei tussen drie tipes suksesvolle mense in die besluitnemingsproses: (1) Mense wat 'n beleid inisieer, geen teenstand teëkom en die beleid word geïmplementeer, (2) mense wat suksesvol verhoed dat die beleid van iemand anders geïmplementeer word en (3) mense wat 'n beleid inisieer, teenstand teëkom en die beleid word geïmplementeer (Polsby, 1980, 136). Om hierdie sukses te behaal onderskei Polsby vyf belangrike voorwaardes: "Resources and skill and diligence in exploiting them are three conditions which make for success in influencing community decisions. A fourth has been mentioned: ability to choose goals that do not strain the compliance of others in the system. A fifth condition of successful participation is closely related to the fourth: capacity to form coalitions with other participants in order to achieve one's goals." (Polsby, 1980, 137) Die vorming van koalisies is suksesvol as hulle oor aanvullende bronne en verenigbare doelwitte en strategieë beskik. Hoë groter die koalisie is, hoe broser word dit.

Uit die voorafgaande is dit duidelik dat Polsby oor 'n hele aantal sake die teoretisering van Dahl verryk het. Ander skrywers het ook belangrike bydraes tot hierdie benadering gelewer. Aaron Wildavsky toon byvoorbeeld aan dat magsuitoefening nie geleë is in gemene dade nie, maar veral verband hou met vermoëns en vaardighede wat bo verdenking staan. Hy skryf oor magsuitoefening in die stad Oberlin: "For the most part, in Oberlin, it consists of rather simple kinds of actions. First, the collection of

information so that one is better informed than others. Second, the development of a rationale for approaching those who make the decision. Third the use of citizens committees and Council Commissions to test community sentiment, to gather support, and to ward-off opposition. Fourth, open meetings to give opponents a chance to vent grievances, to convince the doubtful, and to comply with feeling of procedural due process so that no one can accurately say that he was not given a chance to present his views. Fifth, ceaseless persuasion through personal contact, the newspaper, and official bodies. Finally, and this is perhaps most subtle, an appreciation of group dynamics and a general sense of strategy which includes pinpointing the crucial individuals and persuading opinion leaders of important groups.... The point is not that this general approach reveals the presence of some mastermind but rather that the opponents of the planners had nothing to match it." (Wildavsky, 1986, 122) Wildavsky se uiteindelijke gevolgtrekking is: "The planners had pyramided their resources of using officiality, knowledge, skill, time and energy to gain popularity, using this popularity to promote policies expanding their base of support, using this increased support to win an election, using the additional personnel to promote new policies, using time in office to develop more knowledge and skill, and so on." (Wildavsky, 1986, 122)

Hoewel pluralisme kompetisie tussen groepe as kern van hulle teorie stel, erken hulle ook kragte wat hierdie groepe bymekaar hou en verhoed dat die stedelike politiek uitmekaar skeur. Wallace Sayre en Herbert Kaufman (1968, 131) noem vyf faktore wat 'n teenwig vorm vir die politieke kompetisie. Die eerste is dat individue aan verskillende groepe behoort en standpunte en inligting tussen die groepe versprei. Tweedens is 'n kerngroep in een besluitnemingsarena dikwels die satelliet groep van 'n kerngroep in 'n ander besluitnemingsarena. Besluitnemingsarenas is op dié wyse gekoppel aanmekaar. Derdens bied konsultant agentskappe grootliks dieselfde stel voorveronderstellings aan al die groepe in die verskillende besluitnemingsarenas. Vierdens lewer die rol van die burgerlike verenigings en die drukpers op bykans alle besluitnemingsarenas 'n kommunikasierol tussen die arenas. Vyfdens stel die sentrale regering en howe 'n institusionele raamwerk wat perke stel aan die besluitnemingsbevoegdheid in die stedelike politiek. Hierdie vyf faktore hou die stedelike politiek heel. Nadat die pluraliste hierdie toegewing oor stedelike politieke binding gemaak het, stel hulle dadelik weer hulle standpunt van politieke

spanning: "Yet the autonomous nature of the core group and its satellite groups in each decision center is striking." (Sayre en Kaufman, 1968, 131) Die pluraliste sal hulle teorie verder kan verbeter as hulle nog duideliker die verhouding tussen die aantrekkings- en verstrooiingskragte in die politiek uitspel.

Die meeste pluralistiese studies oor plaaslike magsopsette kom in die V.S.A. voor. Die bekende Ken Newton het met sy bestudering van politieke besluitneming in Birmingham, Groot Brittanje tussen 1966 en 1972 tot die gevolgtrekking gekom dat die politiek in hierdie Britse stad ook pluralisties van aard is (Judge, 1995, 22).

Pluralisme as ideologie het die laaste tyd ook interessante nuwe wendings geneem. Feministiese, groen-, godsdienstige, etniese, klasse, minderheids-, taal-, homoseksuele, lesbiese en ander groepe het die pluralisme die laaste tyd herontdek as 'n belangrike grondslag om hulleself mee te regverdig.

'n Nuwe wyer aanwending van die insigte van die pluralistiese teorie kom voor in die boeke van T.R. Gurr en D.S. King *The State and the City* (1987) en H. Wolman en M. Goldsmith *Urban Politics and Policy: A Comparative Approach* (1992) (Wolman, 1996, 171). Hierdie boeke wys daarop dat plaaslike regerings se outonomie deur twee tipes beperkinge aan bande gelê word. Die eerste tipe is die beperkinge wat spruit uit die plaaslike ekonomiese en sosiale omstandighede. Drie voorbeelde daarvan is (1) beperkte inkomstebronne in die plaaslike ekonomie vir die plaaslike regering, (2) weerstand deur dominante plaaslike belangegroepe teen die beleide van die plaaslike regering en (3) die aktiwiteite van plaaslike politieke organisasies en sosiale bewegings om die inhoud van publieke beleid te verander of die implementering daarvan te belemmer. Die tweede tipe is die beperkinge wat spruit uit die groter mate waartoe regerings tans betrokke raak by die plaaslike regeringsvlak. Hierdie twee tipes van beperkinge het tot gevolg dat die plaaslike politiek altyd in 'n breër konteks ontleed moet word.

3.3 Kritiese evaluering

Die pluralistiese teorie bied 'n breër perspektief op plaaslike magsopsette as die elite teorie. Dit besit egter tekortkominge.

a. Normatiewe standpunt

Dit tel in die pluralistiese perspektief se guns dat dit werk met 'n mensbeskouing wat reg laat geskied aan beide die individualistiese en kollektivistiese mensbeskouings. Dit is juis só 'n benadering wat as 'n goeie teoretiese uitgangspunt in hierdie studie voorgestel is. Die mens kan as 'n individu sy belange op 'n redelike wyse bevorder. In die groep neem die mens se beywering vir sy belange egter 'n dimensie aan wat groter as hyself is. Hierdie bevordering van belange kan selfgerig wees, maar ook op ander gerig wees.

Hierdie teorie sluit ook aan by die normatiewe beskouing van demokrasie. Die teorie wil juis aantoon tot watter mate besluitnemingsprosesse gekenmerk word deur verteenwoordigendheid en reageer op publieke mening. Dit wil ook die mate van politieke deelname aantoon en die mate waartoe rolspelers se belange bevredig is. Omdat hierdie sake in die hart van demokrasie lê, is dit dus vanselfsprekend dat dit 'n gewilde teorie onder voorstanders van demokrasie sal wees. Hoewel hierdie teorie normatief goed geposisioneer is, lê sy swakplekke veral in sy vermoë om die volle magsverhouding prentjie weer te gee.

b. Hantering van konteks

Die pluralistiese teorie sê uitdruklik dat dit aanneem dat plaaslike magsopsette voorkom binne 'n spesifieke institusionele raamwerk en gemeenskaplike waardestelsel. Dit erken dus die konteks van plaaslike magsopsette. Vir die Amerikaanse opset mag dit bevredigend wees. In Suid-Afrika het die institusionele raamwerk totaal verander en is die nasionale en plaaslike waardestelsels nie homogeen nie. Die teorie is nie ontwerp om 'n komplekse en dinamiese sosiale en politieke omgewing te omvat nie. Die feit dat die teorie fokus op die dinamika van besluitnemingsprosesse maak dit egter moontlik om

breër dinamiese elemente aan die teorie te heg.

Bachrach en Baratz se kritiek teen die pluralistiese teorie sluit by hierdie saak van die konteks aan. Hulle sê dat die pluralistiese wyse van ondersoek die huidige politieke stand van sake regverdig omdat dit nie die vermoë het om onderliggende politieke prosesse, wat die grense van 'n besluitnemingsproses bepaal, te ontbloot nie. Steven Lukes verwys hierna as die "third dimension" of "radical" magsbeskouing (Lukes, 1974, 24). Sosiale kragte, institusionele gebruike en individuele keuses kan die besluitnemingsproses só struktureer dat dit eintlik tot nadeel van die mense se behoeftes geskied. Daar bestaan 'n lang tradisie van studies oor plaaslike magsopsette wat aantoon dat belangrike besluite agter die skerms deur elites geneem word, wat los staan van die verkiesingsproses en die publieke mening (Wolman, 1996, 169). Hierdie elites kan ook die politiek só manipuleer dat hulle voorgee die besluitneming is demokraties, terwyl hulle dit eintlik beheer deur te bepaal watter sake op die agenda vir besluitneming kom en watter nie.

Polsby gaan in detail op hierdie kritiek in en wys in detail die problematiek uit van 'n navorser wat poog om beter as die politieke rolspelers te oordeel oor die voordele en nadele van die politieke proses. Die subjektiewe vooroordele van die navorser maak hierdie 'n vrugtelose benadering in die wetenskaplike bevordering van studie oor plaaslike magsopsette. "I remain unconvinced that answers to the question who benefits? are readily substitutable for answers to the question who governs? and sceptical that the interests of actors can be easily discerned entirely without regard for their revealed preferences." (Polsby, 1980, 235) Polsby kan dit sê, maar tog is hy nie sensitief genoeg vir die rol van die konteks nie. Daar is baie agter en om die besluitnemingsproses wat belangrik is om die besluit se betekenis ten volle te begryp. Die probleem lê miskien eerder by pluraliste se huiwering om diep in die konteks te delf as die teorie se onvermoë om die aard daarvan bloot te lê.

c. Magsbeskouing

Die intergroepsdinamika, wat die pluralistiese teorie beskryf, gaan juis oor magsverhoudinge. Die pluralistiese teorie is dus besonder geskik vir die beskrywing van

die aard van magsverhoudinge.

Tog bevind Heinz Eulau in sy navorsing oor stedelike politieke besluitnemingsprosesse dat dit baie meer kompleks is as wat hy ooit kon vermoed het. Hy oordeel dat die pluralistiese teorieë die politieke besluitnemingsprosesse heeltemal oorvereenvoudig (Eulau, 1986, 148). Eulau wys ook op die verskynsel dat groepe mekaar beïnvloed. Hoe aktiewer een tipe groep is, hoe aktiewer is ander tipe groepe. Groepe se aktiwiteit word dus nie net bepaal deur die saak wat aan die orde is nie, maar ook deur wat die groepslede waarneem wat ander groepe doen. Hierdie ander groepe hoef nie mededingende groepe te wees nie. Hierdie wedersydse beïnvloeding kom veral in die groot stede voor. In die kleiner plekke tree groepe meer onafhanklik van mekaar op. (Eulau, 1986, 151-152)

Die pluralistiese teorie beklemtoon veral die voordele wat groepslidmaatskap vir individue inhou, maar onderbeklemtoon die nadele daarvan vir individue. Groepslidmaatskap kan op verskeie maniere tot nadeel van individue wees. (1) Groepe se leierskap is geneig tot klikvorming. D.L. Sills noem dit die "iron law of oligarchy" (Sills, 1972, 368). Sills wys ook daarop dat dit verband hou met die politieke kultuur van die groep. Groepe, met 'n sterk demokratiese kultuur, kan hierdie klikvorming verhoed. Wanneer klikvorming egter wel plaasvind, kan 'n groepsfunksionering plaasvind wat nie werklik saamval met die die wil van die lede nie. (2) Groepe kan deur sy norme die gedrag en denke van lede só beheer dat hulle eie begeertes nie tot uiting kom nie. Veral in groepe waarin lede 'n sterk aangetrokkenheid tot mekaar voel, kan hulle mekaar se gedrag beheer en lede toegee aan die wil van ander lede. (3) Groepe kan ook deur die staat aangewend word om individue se gedrag te beheer. Hitler en Mussolini het dit baie effektief gebruik. (4) Druk-groepe kan ook so groot word en die leierskapstruktuur so verwyderd word van die lede dat dit nie meer in voeling is met die lede se behoeftes nie. Groepe is dus nie altyd goeie middele om individue se behoeftes op die publieke terrein te bevorder nie.

Die pluralistiese teorie is geneig om regerings mag te ontnem. Dit beskou regerings nie as 'n beleidsvormende instansie nie, maar een wat die groepsdoelwitte moet dien. Die pluralistiese teorie oorvereenvoudig die afwenteling van beleidsvorming en -uitvoering na

groepe. Dit is baie meer problematies as hoe hulle dit formuleer. Daar bestaan baie getuienis dat groepe nie die breë publiek se belange dien nie. Kariel skryf: "... to implement governmental policy along geographical decentralized, federalistic, and pluralistic lines means to transfer the power to govern to the commanding elements within the most prosperous, entrenched, and unscrupulous groups. Rather than liberating individuals, it reinforces the power already centralized and consolidated under private auspices." (Kariel, 1972, 168) Die afwenteling van beleidsuitvoering kan dus eerder tot sekere groeperinge se voordeel wees en hulle belange bevoordeel, as die breë publiek s'n.

Om groepe ter wille te wees kan die regering ook simboliese politiek beoefen - dit kan groepe se begeertes bevredig met simboliese belonings eerder as met substantiewe belonings. Die politiek kan ook lamgelê word deur 'n gebrek aan bevoegdheid omdat die regering eerder gekenmerk word deur groepsverteenvoording as deur professionaliteit.

Intergroepdinamika gee nie naastenby die volle prentjie van magsverhoudinge nie. Menslike keuse, wedersydse beïnvloeding en die dinamika van magsuitoefening word nie genoegsaam deur hierdie teorie verwoord nie.

d. Metodologie

Bachrach en Baratz se bekende metodologiese kritiek teen die pluralistiese benadering is dat die bestudering van besluite lei tot 'n pluralistiese gevolgtrekking. Die besluite wat gekies is, is polities kontroversiële sake en 'n meervoud van politieke akteurs is daarby betrokke. Bachrach en Baratz sê dat daardie sake wat pluraliste bestudeer deur die politieke elite vir openbare debattering opgestel is, maar daardeur word vele ander sake deur die elite verberg wat hulle nie aan openbare debattering wil blootstel nie. Die pluraliste ondersoek net dit wat die elite opgestel het as 'n pluralisties politieke proses. Die ware magsopset word dus nie deur die pluraliste ontbloot nie (Judge, 1995, 18). Polsby reageer breedvoerig op hierdie kritiek. Hy verwys daarna dat Bachrach en Baratz nie-besluitneming definieer as "*a decision that results in suppression or thwarting of a latent or manifest challenge to the values or interest of the decision-maker.*" (Bachrach en Baratz soos aangehaal in Polsby, 1980, 211) Bachrach en Baratz se definisie maak van

nie-besluitneming ook 'n besluit. Polsby oordeel dat hulle daarmee hulle kritiek op die pluralisme in die voet geskiet het. As nie-besluitneming ook 'n besluit is, dan kan dit as deel van die besluitnemingsprosesse bestudeer word - en die pluralisme bestudeer juis besluitnemingsprosesse.

Die metodologiese probleme van die pluralistiese teorie lê veral in die onverfynde begrippe apparaat wat gebruik word. Sleutelbegrippe soos groepe, besluitneming, belange, bronne en uitkomste word nie helder gedefinieër nie. Dit beïnvloed die duidelikheid en empiriese toetsbaarheid van die teorie. Die draagwydte van die teorie is egter bevredigend uitgespel.

e. Gevolgtrekking

Die pluralistiese teorie sê dat verskillende belangegroepe, met ongelyksoortige bronne en in 'n gedeelde sosio-politieke raamwerk, poog om deur politieke prosesse besluitneming te beïnvloed. Dit lei daartoe dat besluitneming verspreid en uitkomste onseker is. Leiers van groepe en instansies se onderhandelings- en oorredingsvermoëns speel 'n belangrike rol in hierdie politiek. Deelname deur die massa aan die politiek hou verband met die stand van hulle belange. Hoewel hierdie teorie nie die volle plaaslike politieke prentjie weergee nie, is dit 'n omvattende teorie wat baie belangrike begrippe en insigte vir die verstaan van plaaslike magsopsette lewer.

4. Regime teorie (Samespanningsteorie)

4.1 Inleiding

Regime teorie is in die middel van die tagtiger jare verwoord en dus 'n baie jonger teorie as die elite en pluralistiese teorie. Hierdie teorie het ontstaan te midde van 'n verandering in die rol van plaaslike regering. Plaaslike regerings het in die tagtiger jare al hoe meer begin terugstaan as enigste verskaffer van openbare dienste op plaaslike vlak en al hoe meer begin om hierdie dienste te privatiseer, uit te kontrakteer en te koördineer. Vir hierdie doel het die plaaslike regerings al hoe meer hulle magte begin saamspan met ander

plaaslike organisasies om dienslewering nog meer effektief te maak. Regime teorie fokus veral op die rol van hierdie samespanning in die funksionering van die plaaslike vlak¹⁹.

Regime teorie handhaaf die beskouing dat die plaaslike regering 'n belangrike magspeler in die plaaslike opset is. Die plaaslike regering kry hierdie magposisie op grond van sy besondere politieke verhouding met die publiek. As demokraties verkose regering verteenwoordig dit immers die publiek se belange. Die publiek vestig dit polities as 'n betekenisvolle magsliggaam. Tog toon die regime teorie aan dat die besigheidsektor die plaaslike regering op 'n indirekte wyse kan manipuleer deur as 'n inisiatief van die plaaslike regering by ontwikkeling betrokke te raak. Agter die rug van die plaaslike regering kan die besigheidsektor dan grootliks sy eie doelstellings verwesentlik.

Die plaaslike regering se mag is beperk. Dit funksioneer binne 'n kapitalistiese ekonomiese bestel wat deur private inisiatief gedryf word. Die feit dat die private sektor oor beleggings en die toekenning van bronne in die plaaslike gebied kan beslis, gee aan hulle 'n bevoorregte posisie teenoor die plaaslike regering. Die plaaslike regering kan outonoom funksioneer, maar vir die verwesentliking van 'n groot verskeidenheid van sy doelwitte, moet hy die private sektor gedienstig wees. Daarom is samespanning tussen die plaaslike regering en die private sektor 'n baie belangrike aspek van die plaaslike magsopset.

Hierdie samespanning het tot gevolg dat die publiek se beheer oor die plaaslike regering beperk word. Die samespanning tussen die plaaslike regeringsleiers en die besigheidslui bring ook mee dat daar nie werklik na die laer sosio-ekonomiese groepe se belange op die plaaslike regeringsvlak omgesien word nie.

4.2 Bespreking

Clarence Stone se navorsing oor samespanning in Atlanta, V.S.A., vorm tans nog die mees omvattende toepassing van hierdie teorie. Die uitgangspunt van Stone se werk is dat magsverhoudinge baie kompleks is. Instellings en rolspelers is betrokke in 'n uitgebreide en ingewikkelde web van verhoudinge. Dit hou verband met die uiteenlopende en

omvangryke patrone van interafhanklikheid wat die moderne stedelike stelsel kenmerk. Die oorsake vir beleide is nie maklik na te speur nie en beleide het onvoorspelbare en onbeplande gevolge. Daarby is daar heelwat stedelike prosesse wat sy gang gaan sonder inmenging van die stedelike leierskap.

Die gevolg van so 'n tipe samelewingstruktuur is dat dit grootskaalse streng en direkte beheer oor 'n wye verskeidenheid van stedelike aktiwiteite onmoontlik maak (Stoker, 1995, 58). Magsbesit in stede is dus nie uitgebreid nie, maar beperk tot spesifieke sake of segmente van die stad. Regime teorie fokus op die wyse waarop hierdie magsektore kragte en bronne saamspan om deur 'n beleidsinisiatief, of deur 'n ontwikkelingsprojek 'n impak op die publieke terrein te maak.

Die regime teorie wys die elite teorie se standpunt af dat 'n plaaslike elite uitgebreide gesag kan uitoefen. Hulle wys ook die pluralistiese teorie se standpunt af dat die plaaslike regering reaktief beleid formuleer op grond van mededingende eise. Die regime teorie sien die plaaslike regering as 'n mag met beperkte beheer, maar wat meer doen as net om arbiter te wees tussen belange eise. Die plaaslike regering is vir hulle 'n belangrike magspeler wat in samewerking, in oorleg en in vennootskap met ander magspelers beleid kan inisieër. Om effektief te wees moet die plaaslike regering sy vermoëns met 'n verskeidenheid van nie-regerings magspelers saamvoeg. Hierdie samespanning is dus die vorming van 'n gevestigde groep wat geïnstitusioneeliseerde bronne tot hulle beskikking het en 'n volgehoue rol in beleidsformulering kan speel.

So 'n samespanning of regime behou egter 'n informele karakter en skep nie 'n beheerstruktuur nie. Hierdie informele samespanning word in stand gehou deur 'n netwerk van verhoudinge wat berus op solidariteit, lojaliteit, vertroue en wedersydse ondersteuning. Hierdie samespanning is nie gerig op die herverdeling van bekomde voordele nie, maar om voordele te produseer.

Wanneer Stone oor mag skryf dan praat hy nie van "mag oor" nie, maar van "mag om". Stone koppel dus primêr aan mag die produksie van voordele en plaas die beheer oor sake as sekondêr. Stone skryf: "What is at issue is not so much domination and subordination

as a capacity to act and accomplish goals. The power struggle concerns, not control and resistance, but gaining and fusing a capacity to act - power to, not power over." (Stone, 1989, 229) Stone se belangstelling is dus meer op die wyse waarop ongelyk toegeruste mededingers poog om hulle omgewing te verander, as in die direkte stryd tussen mededingers.

Plaaslike regerings besit nie die vermoë om beleidsdoelwitte te verwesentlik nie. Plaaslike regerings moet saamspan met ander instansies wat oor betekenisvolle bronne beskik vir die bereiking van beleidsdoelwitte. Sulke regerings span saam met instansies wat eerstens oor strategiese kennis van sosiale transaksies beskik en oor die vermoë beskik om op grond daarvan te handel. Sistematiese, betroubare en gedetailleerde kennis is so duur dat net die besigheidsektor dit kan bekom. Daarom is die besigheidsektor 'n belangrike instansie om mee saam te span. Tweedens span hulle saam met instansies wat betekenisvolle bronne beheer. Die regering soek vennote wat oor bronne beskik wat hom sal help om sy projekte te laat slaag. Hierdie instansies beskik gewoonlik oor 'n aansienlike struktuur, omdat regeringslui voorkeur gee aan samewerking met 'n ander burokrasie of 'n verbond van kleiner organisasies. Omdat dit moeilik vir 'n regering is om met 'n reeks klein organisasies of verenigings saam te werk, is hulle nie aantreklike vennote nie (Stone, 1986, 96-97).

Hierdie samespanning stomp die plaaslike regerings se sensitiwiteit vir burgerlike groepe af. Regime teorie staan daarom nie baie ruimte af aan die verhouding tussen regering en burgerlikes nie. Wanneer die regering sy beleidsdoelwitte deur samespanning met betekenisvolle ander instansies verwesentlik, is die burgerlikes se siening daaroor en of hulle daarvan kennis dra, tot 'n mate onbelangrik vir die regering belangrik.

In regime teorie word verkose plaaslike politici en plaaslike besigheid as die twee partye gesien wat hoofsaaklik saamspan. Ander partye wat egter ook dikwels betrek word is minderheidsgroepe, inwonersverenigings, arbeidsbewegings en kundiges op 'n betrokke terrein. In die samespanningsproses word groepe, wat moontlik die beleid sou opponeer, dikwels betrek. Regimes kan hierdie inklusiewe weg volg, maar volg ook baie keer 'n eksklusiewe weg deur sekere groepe aktief van die besluitnemingsproses uit te sluit.

Regime teorie gee ook heelwat aandag aan die proses waardeur 'n beleidsvoorkeur ontwikkel word. Weens die gekompliseerdheid van die stedelike werklikheid bestaan daar gewoonlik nie 'n algemene beleidsvoorkeur nie. Beleidsvoorkeur moet deur 'n regime ontwikkel word. Hierdie ontwikkeling vind plaas binne die dinamika van die politieke proses. In hierdie proses speel die evaluering van die omstandighede en van wat moontlik is, 'n baie groot rol (Stoker, 1995, 61).

Samespanning gaan dus oor die vorming van 'n gemeenskaplike doel. Daarvoor moet paslike bronne gemobiliseer word. In die V.S.A. identifiseer Clarence Stone vier tipes plaaslike regimes wat algemeen voorkom (Stone, 1993, 18-20). Elk van hierdie regimes word gekenmerk deur die samevoeging van paslike bronne:

- a. Die eerste is die *instandhoudingsregimes*. Hulle taak is die verskaffing van roetine plaaslike dienste. Dit impliseer 'n eenvoudige vennootskap tussen die plaaslike regering en toepaslike nie-regeringsinstansies. Hulle handhaaf die status quo. Hulle kom min voor omdat die status quo gewoonlik agteruitgang impliseer. In plaaslike opsette wat veral gekenmerk word deur hegte familie- en vriendskapsbande sou so 'n regime relevant wees.
- b. Die tweede is *ontwikkelingsregimes*. Hulle wil groei bevorder wat 'n komplekse doel is. Daarvoor is baie bronne nodig en verg 'n omvattende samespanning van vermoëns tussen die plaaslike regering en ontwikkelingsgerigte nie-regeringsinstansies. Die ontwikkelingsregime wil grondgebruik verander om groei te bewerkstellig en agteruitgang te verhoed. Omdat hulle verandering wil bewerkstellig, moet hulle teenkanting bestuur. Hulle grootste sukses kom voor waar die publiek passief is. Hoewel hulle die risiko van teenkanting loop, lewer ontwikkeling gewoonlik ook baie geleenthede op wat die regime kan gebruik om die teenkanting te verminder.
- c. Die *middelklas omgewingsgerigte regimes* fokus byvoorbeeld op die historiese karakter van die stad, bekostigbare huisvesting, regstellende aksie, die uitleg en ontwerp van die stedelike omgewing, die beskerming van die omgewing en die

beheer van groei en voordele wat daaruit spruit. Hierdie samespanning poog om so veel as moontlik stedelike ontwikkeling te reguleer.

- d. Die laaste is die *laer klas ontwikkelingsregimes* wat ontwikkelingsvoordele vir die laer sosiale klasse wil beding. Hiervoor benut hulle massamobilisasie, maar sukkel dikwels in hulle pogings weens 'n tekort aan bronne en samewerking.

Regime teorie bied dus 'n model van politieke konteks waarin beleid in die plaaslike opset tot stand kom. Stone reduceer die faktore wat beleid vorm tot drie. Hulle is: "... (1) the composition of a community's governing coalition, (2) the nature of the relationships among members of the governing coalition, and (3) the resources that members bring to the governing coalition." (Stone, 1993, 2) Die veronderstelling van regime teorie is dat dit moeilik is om hierdie verhoudinge te skep en in stand te hou weens die diep verdelings en vinnige veranderings in die huidige wêreld. Verder is die sosio-ekonomiese omgewing van waaruit bronne ontworstel moet word, al hoe meer veeleisend vir rolspelers. Daarom skryf Stoker: "The essence of the regime approach to politics is not to identify an elite partnership of governmental and non-governmental actors, but rather to explore the conditions for such a partnership to be created and maintained. The underlying issue is the extent to which a regime achieves a sustained capacity to act and influence developments in key policy areas." (Stoker, 1995, 62)

Hierdie vermoë om samespanning te bewerkstellig, is baie belangrik in die regime teorie. Om egter samespanning op die been te bring, is nie eenvoudig nie. Mense moet oortuig word dat die samespanning 'n aantreklike doel sal verwesentlik, wat goeie voordele vir elk van die meewerkende partye tot gevolg sal hê. Goeie verhoudinge moet ook met die breër politieke omgewing gehandhaaf word. Indien dit suksesvol gedoen word, is 'n baie sterk mag in die plaaslike politiek gevorm. Opponente moet dan meewerk of die moeilike taak aanpak om 'n alternatiewe regime op te bou. Dit is moeilik, nie net weens die mag van die regime nie, maar ook omdat die effekte van die regime se aksie diffuus en grootliks verborge is. Daarteen word moeilik gemobiliseer (Stone, 1986, 104).

Die breë politieke omgewing het 'n groot invloed op die plaaslike regime. 'n Regime se posisie kan baie sterk wees indien dit toegang het tot magte en bronne in die breër politieke omgewing. Die teenoorgestelde is ook waar - 'n regime kan swak wees as dit nie hierdie tipe toegang het nie. In die breë sosio-ekonomiese omgewing kom daar mode beleidsrigtings voor. Regimes wie se beleidsrigtings hierby inval, kan grootliks deur dié moderigting ondersteun word, terwyl regimes, wat beleidsrigtings ondersteun wat teen die algemene tydsgees indruis, baie teenstand sal ervaar. Regimes verander moeilik. Wanneer dit wel verander, hou dit verband met veranderinge aan tydsgees wat die beleidsrigtings van die ou elites in diskrediet gebring het en 'n nuwe regime se beleidsrigting bevoordeel (Stoker, 1995, 68).

Die nuutste teoretiese bydrae tot regime teorie is deur Babara Ferman gelewer in haar boek *Challenging the Growth Machine. Neighborhood Politics in Chicago and Pittsburgh* (1996). Haar uitgangspunt is dat daar op plaaslike vlak regimes bestaan wat die publieke en wetlike magte verbind met die eienaarskap en die beheer van produksiebates. 'n Regime is 'n informele inrigting van publieke en private sake met die doel om publieke bestuursbesluite te neem en uit te voer. Ferman oordeel egter dat plaaslike politiek nie genoegsaam deur die beskrywing van plaaslike regimes beskryf kan word nie. Soortgelyke regimes kan in plaaslike gebiede voorkom terwyl die beleidsrigtings en die uitvoering daarvan grootliks verskil. Daarom moet daar ook 'n ander bepalende faktor wees.

Hierdie faktor noem sy plaaslike arenas (Ferman, 1996, 4). Plaaslike arenas is aktiwiteitsterreine wat gekenmerk word deur hulle eiesoortige patrone (institusionele raamwerke) en onderliggende politieke kultuur (sosiale kapitaal²⁰, waardes en burgerlike verbondenheid) wat die aard van die aktiwiteite bepaal. 'n Regime is gewoonlik aktief in meer as een arena, maar gewoonlik domineer een arena sy agenda. Die aard van daardie arena beïnvloed dan die wyse waarop die regime sal funksioneer selfs ook in ander arenas.

Ferman beklemtoon ook die belangrikheid van buurtpolitiek in die plaaslike magsopset. Sy sê dat dit belangrik is vanuit 'n normatiewe oogpunt. Buurte vorm die terrein waarin mense burgerlike deugsamheid kan uiteleef. Daarom is dit belangrik in politieke analise

om te bepaal tot watter mate politieke besluitneming buurtfunksionering opbou of verwaarloos (Ferman, 1996, 13). Sy sê ook dat buurtpolitiek twee gevare vir homself inhou. Eerstens kan buurtpolitiek aanleiding gee tot 'n gevoel van gelatenheid - die buurt voel dat hulle nie 'n verbetering van omstandighede vir hulleself kan ontworstel van die hoër gesag nie. Die tweede is dat buurtpolitiek 'n sterk ons-versus-hulle politiek kan ontwikkel wat uiteindelik nie 'n positiewe politieke bydrae lewer nie (Ferman, 1996, 14).

Ferman toon aan dat regime teorie die eng politieke benadering van die pluralistiese teorie en die eng ekonomiese benadering van die Marxisme ontsnap deur dit te kombineer. Daardeur word 'n besonder vrugbare teoretiese raamwerk ontwikkel. Sy toon die nuttigheid van hierdie raamwerk aan deur Chicago en Pittsburg se regimes se funksionering met mekaar te vergelyk. Beide regimes stel stedelike kapitale ontwikkeling as 'n prioriteit. Hierdie regimes verrig egter hulle regeertaak kwalitatief verskillend. Die rede daarvoor is dat hulle op verskillende politieke arenas fokus. In Pittsburg is die fokus op burgerlikheid. Burgerlike samewerking word dus benut in alle ontwikkelingsprojekte. In Chicago word op die verkryging van stemme gefokus en bepaal dit die uitvoering van die ontwikkelingswerk. (Ferman, 1996, 137).

Ferman lewer 'n baie belangrike verruimende bydrae in die regime teorie. Tog is haar model ook 'n oorvereenvoudig van die plaaslike politiek. Die verklaringsmoontlikhede van haar model is ook beperk. In haar poging om nuwe politieke rigtings, die aard van politieke mobilisasie en verkiesingspolitiek vanuit haar model te verklaar, is 'n oorspanning van die moontlikhede van haar model. Sy oorskat die verklaringsmoontlikhede van haar model.

4.3 Kritiese evaluering

Die regime teorie probeer om iets van die kompleksiteit en dinamika van plaaslike magsopsette te verwoord. Daarin slaag hulle deels.

a. Normatiewe standpunt

Die regime teorie fokus eerder op "mag om" as "mag oor". So 'n beskouing op mag beteken dat dit die mens as besonder kreatief en rasioneel bedink. So 'n mensbeskouing is 'n sterk punt van hierdie benadering. Hierdie teorie laat reg geskied aan die mens se vermoë om op 'n skeppende en versierende wyse na sy belange om te sien. Die wyse waarop mense saamwerk om gedeelde doelwitte te bereik, word ook goed bewoord. Hierdie beklemtoning van die teorie spruit uit hulle fokus op die kompleksiteit van die plaaslike konteks. Mense moet vir hulle eie belange kreatief saamspan om hulle belange binne 'n komplekse konteks te bevorder. Wat grootliks buite rekening gelaat word, is die mens se vermoë om self 'n komplekse omgewing te kan struktureer. Maghebbers is nie net tevrede om hulle belange binne 'n konteks te bevorder nie, hulle wil die konteks self ook beheer. Die huidige stand van die teorie verreken nie so 'n moontlikheid nie. Werk in die teorie fokus hoofsaaklik op die vaardige wyse waarop maghebbers hulle belange binne 'n konteks bevorder.

Hierdie teoretiese raamwerk laat ruimte vir die bestudering van die politieke samespanning van burgerlikes om hulle belange te bevorder. Dit het egter nog nie genoegsaam in hierdie teorie gebeur nie. Al die werk in hierdie teorie is hoofsaaklik gerig op 'n uiteensetting van die samespanning tussen plaaslike regering en die besigheidsektor. Die teorie help dus nie om 'n helder beeld van die stand en funksionering van demokrasie te gee nie, veral ten opsigte van publieke deelname. Die teorie beskik oor die teoretiese apparaat om uitsprake te maak oor die verantwoordbaarheid, reagerendheid en verteenwoordigendheid van die plaaslike politiek, maar het dit nog nie indringend gedoen nie.

b. Hantering van konteks

Die uitgangspunt van die regime teorie is dat die konteks van plaaslike politiek ten volle in die teoretisering daarvoor vervat moet word. Daarom poog die teorie juis om die funksionering van die plaaslike politiek in konteks te beskryf. Hierdie teorie laat dus reg geskied aan die politieke, sosiale en ekonomiese konteks van plaaslike magsopsette. Die

rol van die burglary as deel van die konteks word nie ten volle deur die teorie geakkommodeer nie. Dit sê eerder dat plaaslike regimes onsensitief is vir die burglary se menings. Dit is 'n leemte in die teorie, maar nie onoorkomelik nie. Die teorie kan uitgebrei word om meer van die burglary se aktiwiteite as deel van die breë konteks in te sluit.

c. Magsbeskouing

Hierdie teorie dek verskeie terreine van die magsverhouding. Dit gee aandag aan die motiewe van maghebbers, hulle samestelling, hulle bronne, hulle magsuitoefening en hulle reagerendheid op 'n gegewe stand van sake. Hulle gee ook aandag aan die kompleksiteit van beleidsformulering en implementering.

Daar word egter nie aangetoon hoedat die handelinge en beskouinge van burgerlikes geraak word nie. Die fokus is só op die konteks van en interaksie tussen maghebbers dat weinig gesê word oor die maghebbers se interaksie met ondergeskiktes. Die teorie belig die maghebbers in die magsverhouding maar laat die ondergeskiktes in die donker. Babara Ferman wys juis dít in haar boek uit.

e. Metodologie

Die regime teorie het nie 'n definisie vir regime nie. Dit maak die probleemstelling van die teorie vaag en die toetsbaarheid onmoontlik. Dit lyk meer na 'n oorspronklike poging om verandering in plaaslike politiek vanaf die 80's te probeer beskryf.

In die algemeen bestaan daar weinig empiriese steun vir die regime teorie. Heinz Eulau vind nie empiriese steun vir Stone se argument dat strukturele faktore, veral in stratifikasie, die magsposisie van kompeterende groepe in plaaslike besluitneming nie (Eulau, 1986, 151). H. V. Savitch en John C. Thomas het tot die gevolgtrekking gekom dat koalisie politiek in die verlede voorgekom het, maar nou nie haalbaar binne die politiek is nie. Hulle skryf: "... the fragmented political environment of the 1980's has prevented the formation of any kind of effective governing regime." (Savitch en Thomas,

1991, 249)

Terry N. Clark en Edward G. Goetz het die uitgangspunt van regime teorie, dat die besigheidsektor groei begeer en daarom moet die plaaslike regering groei aanmoedig, empiries getoets. Hulle het ondersteuning gesoek vir die stellings dat die besigheidsektor groei begeer en dat die besigheidsektor regeringsinmenging, om groei te stimuleer, verlang. Hulle vergelykende data van alle stede in die V.S.A. het nie hierdie stellings bevestig nie. In werklikheid bestaan daar sterk anti-groei bewegings in die V.S.A. wat ook deur die besigheidsektor gesteun word (Clark en Goetz, 1994, 134).

e. Gevolgtrekking

Regime teorie beskryf veral die wyse waarop plaaslike regerings en besighede saamsan om beleidsvoorkeure deur te voer in 'n ingewikkelde politieke en bepalende ekonomiese konteks. Op plaaslike vlak bestaan ook ander informele regimes. Hierdie regimes bestaan uit openbare en private instansies wat saamsan om 'n invloed met openbare implikasies tot hulle eie voordeel uit te oefen. Hoewel dié teorie die konteks van plaaslike magsopsette goed hanteer, maak dit nie genoegsaam voorsiening vir burgerlike politieke prosesse nie.

5. Marxisme

5.1 Inleiding

Daar bestaan nie een marxistiese teorie oor die plaaslike politiek nie. Al gemene deler, wat in al die marxistiese teorieë voorkom, is dat hulle die plaaslike politieke instellings as onderdeel van die staat beskou en dat die staat 'n baie belangrike rol in die kapitalistiese samelewing speel. Die verskeidenheid van marxistiese teorieë oor die plaaslike politiek word gevoed deur die feit dat Marx nie 'n teorie oor die politiek uitgewerk het nie. Verder dra die verskillende ontstaansplekke vir marxistiese verwante teorieë ook by tot hierdie verskeidenheid.

Die staat word deur marxiste beskou as 'n instansie wat die kapitalistiese speelveld struktureer. Die staat doen dit deur die reg- en geldstelsel, deur die kommunikasie- en vervoerinfrastruktuur en die opleiding vir die werksmag tot stand te bring en te onderhou. Die staat doen dit ook deur middel van sy instellings wat sosiale konflik bedwing, ondersteunende waardes vir kapitalisme te versprei en beleide, wat voorgee dat dit die benadeelde klasse bevoordeel, deur te voer (Pickvance, 1995, 253). Oor die mate waartoe die staat dit doen en die wyse waarop hy dit doen deur sy substrukture soos plaaslike regerings bestaan daar verskillende beskouings. Dit word in die volgende afdeling bespreek.

5.2 Bespreking

Christopher Pickvance onderskei twee denkstrome in die marxisme wat veral vir hulle beskouings oor plaaslike politiek van belang is (Pickvance, 1995, 254):

- a. Die een is die instrumentalist wat die staat as 'n instrument in die hande van die heersende klas beskou. Die staat besit dus weinig selfstandigheid. Die plaaslike regering word as 'n verlengstuk van hierdie staat gesien, wat die staat se beleide op plaaslike vlak deurvoer en dus in werklikheid die heersende klas se belange op plaaslike vlak verteenwoordig. Die plaaslike regering se beleide en besteding is tot voordeel van die kapitalistiese stelsel. Plaaslike politiek vertoon tog 'n mate van demokrasie, maar in die lig van die heersende klasse se oorheersende mag, besit die plaaslike politiek in werklikheid geen selfstandige mag nie.
- b. Die ander beskouing noem Pickvance die strukturaliste. Volgens hierdie beskouing besit die staat 'n betekenisvolle selfstandigheid van die heersende klasse. Die kompleksiteit van die kapitalisme gee aan die staat 'n koördineringsrol tussen die dele daarvan. Plaaslike politiek is in hierdie beskouing belangrik omdat dit tot 'n mate die heersende en benadeelde klasse se belange met mekaar in verband bring.

Potensieel sou hierdie koördineringsrol van die plaaslike politiek aanleiding kon gee tot konflik. Dit word egter op die plaaslike vlak grootliks verhoed deur die

verdeling van regeringsfunksies tussen verskillende regeringsvlakke en tussen verkose en nie-verkose liggame. Regeringsfunksies word gedentraliseer en verdeel.

Die desentralisering van regeringsfunksies na plaaslike vlakke het tot gevolg dat die plaaslike regerings se leweringsvermoë van die omvang van die plaaslike ekonomie afhang. Plaaslike regerings, wat dus weens desentralisasie betreklik onafhanklik van die staat funksioneer, moet poog om kapitalistiese beleggings te trek. Vir dié doel moet die plaaslike regering 'n goeie infrastruktuur aanlê, wat groot druk op hulle begrotings kan plaas. Hulle het dan nie veel middele oor om aan opheffingswerk te bestee nie.

Vir die vermyding van konflik word regeringsfunksies verdeel tussen die kapitalistiese ontwikkelings- en legitimeringsfunksies. Elke funksie word aan 'n eie liggaam toegeken. Die kapitalistiese ontwikkelingsliggaam word veral aan die besigheidsektor geknoop met beperkte burgerlike toegang en op 'n hoër vlak geplaas as die plaaslike regeringsliggaam wat fokus op die legitimeringsfunksie. Hoewel konflik deur desentralisasie en verdeling van funksies verlig kan word, bly dit onderliggend teenwoordig weens die aard van die kapitalistiese stelsel (Pickvance, 1995, 256).

Manuel Castells word deur Pickvance beskryf as 'n strukturalis (Pickvance, 1995, 257, 262). Castells meen dat die staat 'n onafhanklike rol teenoor die kapitalistiese stelsel vervul. Tog is die staat in sy handelinge meesal die kapitalistiese stelsel ter wille. In sy bestudering van die magspel in Parys, Frankryk vind hy dat besteding die heersende klas bevoordeel het en dat alle alternatiewe beleide, wat nie die heersende klas bevoordeel nie, onbewustelik deur die maghebbers eenkant geskuif is. Sonder 'n sterk sosiale beweging, wat op grond van waargenome teenstrydighede verandering wil teweegbring, sal daar nie transformasie van huidige praktyke op plaaslike vlak voorkom nie (Castells, 1977, 263). Castells het die rol van sosiale bewegings volledig in sy boek *The City and the Grassroots* uitgewerk. Sy gevolgtrekking is dat sosiale bewegings transformasie bewerkstellig wanneer hulle uitbuiting, vervreemding en onderdrukking in totaliteit beveg. 'n

Suksesvolle sosiale beweging maak sy rug styf teen kapitalistiese mag, een-rigting kommunikasie en sentrale beheer. As net een van hierdie sake beveg word, kan 'n mens nie meer praat van 'n sosiale beweging nie, maar van 'n belange groep. So 'n groep word deur die heersende politiek geakkommodeer en bring nie veel verandering teweeg nie (Castells, 1983, 328-330).

P. Saunders meen weer dat die staat klasbelange dien wanneer dit produksie bevorder en verbruikersektore se belange dien wanneer dit verbruik beskerm. Saunders vind dus die marxistiese teorie insiggewend in die beskrywing van die staat se rol in produksie en die pluralistiese teorie nuttig in die beskrywing van die staat se rol in verbruiksake (Pickvance, 1995, 259).

D. Hayes gebruik die instrumentalistiese benadering om die plaaslike magsopset in Oakland, V.S.A. te beskryf. Hy toon aan dat die stedelike politiek by verre tot voordeel van die besigheidsektor gestruktureer is. Hy toon ook aan hoedat spesifieke besluite tot voordeel van die besigheidsektor val (Pickvance, 1995, 259). J. Lojkin gebruik 'n effens ander uitgangspunt in sy studie van Parys en Lyon. Hy lê veral klem op die sentrale staat in Frankryk se noue band met kapitaliste. Die sentrale staat hou streng beheer oor die plaaslike stedelike politiek en verseker op hierdie wyse dat kapitalistiese belange gedien word (Pickvance, 1995, 260). C. Cockburn beklemtoon ook die rol van die sentrale regering in plaaslike politiek in haar studie van Lambeth in Londen. Sy voer aan dat plaaslike regerings van die sentrale staat die verantwoordelikheid ontvang om die arbeidsmag te voorsien. Dit doen die plaaslike regering deur sy lewering van behuisings-, onderwys- en gesondheidsdienste.

Die marxistiese perspektief wys ook daarop dat fiskale probleme nie alleen as 'n finansiële verskynsel gedefinieer moet word nie, maar ook as 'n politieke verskynsel (Pickvance, 1995, 262). Fiskale probleme spruit uit finansiële stremming, maar ook uit die plaaslike regering se uitputting van sy politieke vermoëns en leners wat onwillig is om verder geld te leen. 'n Plaaslike regering se politieke vermoëns is byvoorbeeld uitgeput wanneer dit nie oor die politieke oorredingsvermoë beskik om belastings te verhoog nie. Die finansiële krisis ontwikkel waar die plaaslike regering tot voordeel van die

besigheidsektor wil spandeer, maar nie oor die vermoëns beskik om daarvoor te betaal nie. Hierdie marxistiese beskouing vang net 'n deel van die dilemma van die fiskale probleme van plaaslike regerings op. Die neiging van burokrasieë om op hulleself te spandeer en die eise van burgerlike groepe is ook belangrike bydraende faktore.

Pickvance laat egter, in sy uitstekende artikel, 'n belangrike aspek van marxistiese stedelike teorie uit. Dit is die stryd om ruimte tussen die sosiale klasse. In die Suid-Afrikaanse konteks is hierdie aspek in marxistiese teorie baie beklemtoon en oordeel Malcolm Lupton dat dit belangrike insigte lewer oor die verstaan van Suid-Afrikaanse plaaslike politiek (Lupton, 1992, 73). Die verdeling tussen ryk en arm vind op plaaslike vlak ruimtelik plaas. Hoër sosiale klasse isoleer hulleself ruimtelik van laer klasse sodat die laer klasse nie vir hulle 'n las sal wees nie (Markusen, 1978, 109). Die verskuiwing van armes deur die ryker klas word dus as 'n ruimtelike manipulasie beskou waardeur die rykes vir hulleself die beste moontlike ruimtelike verdeling toe-eien.

Die motief agter die opruiming van die swak woongebiede van armes is nie om die armes se omstandighede te verbeter nie. Dit word net as 'n rookskerm gebruik deur die kapitalistiese klas om grond in die hande te kry wat potensieël hoë ekonomiese waarde het. Die armes, wat verskuif is, kry nie naastenby die voordeel uit hulle verskuiwing wat die eiendomsontwikkelaars daaruit kry nie (Tabb en Sawers, 1978, 5).

Patrick J. Ashton se standpunt is dat die plaaslike opset tans vervreemdend is omdat dit primêr vir verbruik gekonstrueer word. Verbruik vervreem mense van hulle fisiese, verstandelike en sosiale vermoëns en van die mense en wêreld rondom hulle (Ashton, 1978, 85). Die ekonomie wat kapitaliste in stede geskep het, is dus die bepalende magsfaktor in stedelinge se lewe.

J. Mollenkopf onderskryf daardie marxistiese benadering wat sê dat privaatbesit alle stedelike politiek bepaal. Daarvolgens word aangetoon dat die wetlike en strukturele voorrang wat die privaatbesit van kapitaal beskerm, dit van regeringstrukture vereis om sistemiese ongelykheid te versterk (Mollenkopf, 1992, 27). Die regering en politiek is ondergeskik aan die beginsel van privaatbesit. Daarom is die regering magteloos om

ongelykheid wesentlik te verlig. Marxiste wys ook op die direkte en indirekte wyses waarop besighede inmeng in plaaslike regerings se besluitnemingsprosesse (Mollenkopf, 1992, 29). Hulle beklemtoon ook die vermoë van die plaaslike regering en van die sosiale struktuur om sosiale bewegings en protesbewegings te akkommodeer sonder om wesentlike beleidsveranderinge tot gevolg te hê (Mollenkopf, 1992, 30).

5.3 Kritiese evaluering

Die marxistiese perspektief is welbekend in die Suid-Afrikaanse plaaslike opset. Die kernbegrippe van hierdie teorie het die grondslag gevorm van die sosiale bewegings wat in die 80's plaaslike politiek in Suid-Afrika bepaal het. Die selfverryking van die besittersklas ten koste van die werkersklas en die werkersklas se opstand teen hierdie uitbuitingsverhouding vorm die hart van hierdie beskouing. Dit is op die Suid-Afrikaanse konteks toegepas en as die grondslag vir breë mobilisering gedien. Dit was daarom 'n gewilde teorie in Suid-Afrika. Hierdie teorie besit egter ernstige teoretiese leemtes.

a. Normatiewe standpunt

Die marxisme beskou die mens primêr as 'n ekonomiese wese. Die teorie reken dat die mens alleen volle selfvervulling kan bereik in 'n werksopset wat nie vervreemdend is nie. Dit is 'n werksopset waarin daar nie 'n ongelyke besit van produksiemiddele voorkom nie. Só 'n beskouing maak die mens 'n produk van die samelewing waarin hy hom bevind. Die mens word inderdaad sterk deur sy omgewing beïnvloed, maar die mens is ook in staat om dit te oorskry. Mense besit vryheid in betekenisgewing selfs al word hulle handeling en beskouings grootliks deur maghebbers geaffekteer. Deur hierdie vryheid beskik die mens oor die vermoë om sy beperkinge te oorskry en vanuit motiewe op te tree wat in stryd is met heersende beskouings en handelingswyses. Kapitaliste kan barmhartig wees en werkers kan magslustig wees. Weens die mens se selfbewussyn is die mens in staat om die beperkinge van sosiale kategorieë te oorskrei.

Die marxistiese teorie lig ekonomiese strominge uit wat plaaslike demokrasie kan ondermyn. Dit verduidelik hoe die kapitalistiese ekonomie nie funksioneer tot die

voordeel van die breë publiek nie. Kapitalistiese belange heers oor publieke belange selfs al word eerlike pogings aangewend om hulle met mekaar te versoen. Die marxistiese teorie stel dit dus as uitgangspunt dat die plaaslike magsopset nie baie verantwoordbaar, reagerend en verteenwoordigend is nie en publieke deelname beperk is. Die teorie is nuttig om die ekonomiese struktuur se beperking hiervan uit te wys, maar maak 'n baie beperkte bydrae daarin om die dinamika van verantwoordbaarheid, reagerendheid en verteenwoordigendheid en publieke deelname uiteen te sit.

b. Hantering van konteks

Die marxistiese benadering se hoofbydrae tot die ontleding van plaaslike magsopsette is hulle beklemtoning van die geïntegreerdheid van die politiek, ekonomie en sosiale bestel. Hulle toon aan dat hierdie samelewingskomponente ineengestrengel is. Hulle funksioneer nie onafhanklik nie. Dit is hierdie geïntegreerde konteks wat 'n beslissende rol in die samestelling en funksionering van plaaslike magsopsette speel. Hierin, sê hulle, is die ekonomie die belangrikste. Van die komponente van die konteks speel die aard van die ekonomie die beslissendste belang. Die aard van die ander komponente hang af van dié van die ekonomie. Die marxistiese teorie se beklemtoning van die rol van die breë konteks in plaaslike magsopsette is 'n pluspunt van die teorie, maar sy sentraalstelling van die ekonomie is 'n oorvereenvoudiging van die konteks.

Hierdie oorvereenvoudiging van die konteks veroorsaak dat hulle nie verskille in die plaaslike politiek oor tyd en ruimte kan verklaar nie. Omdat hulle glo in ekonomiese determinisme en die politiek as 'n afgeleide daarvan beskou, het hierdie teorie hulleself die vermoë ontnem om beleidsvariasie te verklaar. Konstante kapitalisme kan nie tyd en ruimtelike variasies van beleidsuitsette verklaar nie (Mollenkopf, 1992, 36). Hulle kan nie die vraag beantwoord oor waarom daar steeds uiteenlopende tipes beleide en strukture op plaaslike vlak bestaan in 'n globale kapitalistiese stelsel nie.

Aansluitend by hierdie nuwe globaliteit sê Terry N. Clark dat die huidige nuwe politieke kultuur van die Weste marxistiese denke ondermyn. Sosiale kwelvrae word toenemend as probleme in eie reg beskou en nie meer as probleme wat afgelei word van die ekonomiese

struktuur nie. Sosiale kwelvrae word toenemend nie meer as 'n valse bewussyn of deel van die bowebou of ideologiese superstruktuur beskou nie (Clark, 1994, 26). Die nuwe politieke kultuur beteken dat huidige plaaslike politiek die marxistiese denke met sy ekonomiese determinisme grootliks ontgroeï het.

Paul Peterson wys ook in sy invloedryke boek *City Limits* daarop dat stede nie oor die vermoë beskik om herverdeling toe te pas nie. Stede moet op ontwikkeling konsentreer omdat inwoners en besighede na ander gebiede kan verskuif wat vir hulle groter voordeel inhou. Wolman skryf: "To put it simply, efforts by a city to tax the better-off to redistribute to the poor would only result in the better-off moving outside the city limits to other local jurisdictions in the same labour market, with a resulting decline in the city's fiscal capacity." (Wolman, 1996, 170)

c. Magsbeskouing

'n Swakpunt in die marxistiese teorie oor plaaslike magsopsette is die verskillende beskouings wat bestaan oor die verhouding tussen die plaaslike regering en die staat. Ons het reeds die verskil tussen die instrumentaliste en strukturaliste uitgewys. Sommige marxiste meen dat die plaaslike regering outonoom teenoor die staat kan funksioneer en ook die werkersklas se belange kan dien, terwyl ander die plaaslike regering slegs as 'n verlengstuk van die staat sien wat slegs kapitalistiese belange bevorder (Pickvance, 1995, 268). Dit is duidelik dat plaaslike politiek nie maklik integreerbaar is met die makro marxistiese perspektief op politiek nie.

Skrywers soos J. O'Connor en P. Saunders ontwyk bogenoemde swak plek in die marxistiese teorie (Pickvance, 1995, 269). Hulle voer aan dat die staat nie sy bevoordeling van kapitalisme na die plaaslike regering delegeer nie. Dit word aan streeksregerings of nie-verkose liggame toegesê. Plaaslike regerings word slegs belas met die verskaffing van dienste vir verbruik. Op hierdie wyse beskerm die staat sy bevoordeling van die kapitalistiese stelsel. Hierdie verskynsel kom beslis nie in die V.S.A. voor nie. In die V.S.A. is plaaslike regerings ook grootliks betrokke in die vervulling van produksieverwante funksies. Hoewel plaaslike regerings in die Europese

welsynstate veral verbruikersverwante funksies vervul, is hulle ook betrokke by produksieverwante funksies. Hierdie beskouing het nie veel getuienis wat dit rugsteun nie.

Hierby skryf die marxistiese teorie slegs ekonomiese motiewe aan maghebbers toe en beskou ondergeskiktes se rol in die magsverhouding slegs as reaktief. Maghebbers kan weens 'n groot verskeidenheid van motiewe handel waarvan die ekonomiese maar een is. Ondergeskiktes is ook vry om hulle reaksies op die maghebbers te plooi soos hulle goeddunk. Daardie reaksie kan ekonomiese ondertone hê, maar dit kan ook spruit uit 'n sielkundige, ekonomiese, politieke of sosiale oorwegings. Mense se handelingsmotiewe is baie meer kompleks as wat die marxistiese teorie voorgee.

In die algemeen kan ons sê dat die marxistiese teorie die belangrikste aspekte van die verhoudinge tussen maghebbers en ondergeskiktes uiteensit, maar dat hulle beklemtoning van die ekonomie dit eensydig maak. Dit is veral op die plaaslike vlak problematies. Baie meer faktore bepaal plaaslike magsopsette as net die ekonomie.

d. Metodologie

Die belangrikste konsepte van die marxistiese teorie is nie sonder probleme nie. Klas word gedefinieër as 'n groep mense wat saam in 'n sekere tipe produksieverhouding tot ander mense staan. Hierdie redusering van die sosiale werklikheid tot produksieverhoudinge word wyd gekritiseer. Daar bestaan ook 'n wye verskeidenheid ander tipes sosiale groeperinge wat van beslissende belang op plaaslike vlak is. Die marxiste erken die bestaan van hierdie ander groepe, maar beskou hulle as sekondêr teenoor die groepe wat spruit uit spesifieke produksieverhoudinge. Hierdie klasse is so primêr tot die marxistiese teorie dat klassebelange as 'n gegewe beskou word, al word dit nie deur lede van die klas uitgespreek nie. Op plaaslike vlak is klasse identifikasie maar een van die soorte van identifikasie wat mense doen. Baie ander identifikasies speel ook 'n rol in die plaaslike politiek. Dit word nie deur die marxistiese teorie genoegsaam verwoord nie.

e. Gevolgtrekking

Daar bestaan nie 'n homogene marxistiese teorie nie. Baie variasies kom om die oorspronklike marxistiese teorie voor wat nie 'n uiteensetting van plaaslike politiek gegee het nie. In die algemeen sê hierdie teorie dat plaaslike politiek 'n afgeleide van staatspolitiek is wat in diens staan van die ekonomiese stelsel. Gewoonlik beskryf hierdie teoretici die plaaslike politiek as meer onafhanklik van die ekonomie as die nasionale politiek. Die plaaslike politiek dien ook oorheersend kapitalistiese belange, maar het tog die geleentheid om ook populêre behoeftes aan te spreek.

In Suid-Afrika was hierdie benadering baie gewild in die beskrywing van die Suid-Afrikaanse plaaslike politiek veral in die 80's. Die politieke verandering aan die einde van die 80's het hierdie benadering grootliks agterhaal. Baie van die aanhangers van hierdie teorie het die veld verlaat of geskuif na 'n meer eklektiese benadering of na die reguleringsbenadering.

6. Reguleringsbenadering

6.1. Inleiding

In die 1980's is die reguleringsbenadering (regulation theory) as 'n alternatiewe perspektief op stedelike funksionering geformuleer. Dit is geskoei op die werk van 'n paar marxistiese ekonome (o.a. Michel Aglietta, Robert Boyer en Alain Lipietz) in Frankryk. Anders as in die ortodokse marxisme het hulle (1) die rol van stede binne die veranderinge in kapitalistiese ekonomieë beskryf, (2) die politiek as 'n belangrike aspek van sosiale funksionering erken en (3) die onderlinge verband tussen sosiale, politieke, ekonomiese en kulturele veranderings ondersoek (Painter, 1995, 276). In hierdie afdeling word veral aandag gegee aan Joe Painter se baie goeie beskrywing van hierdie teorie.

6.2. Bespreking

Die begrip regulering verwys na die verskynsel dat krisis en teenstydhede in die kapitalistiese stelsel nóg outomaties en noodwendig nóg bewustelik en doelbewus beheer word. Die uitkomst van hierdie krisis en teenstydhede is meermale onbedoeld. Dit kom voort uit bewustelike optredes en beplande prosesse waarvan die gevolge anders uitval as wat bedoel was. Om inhoud hieraan te gee, benut die reguleringsbenadering veral twee begrippe. Die een is die *vermeerderingstelsel* (regime of accumulation) wat die aard van ekonomiese verhoudinge tussen belegging, produksie en verbruik beskryf. Die ander is die *reguleringswyse* (mode of regulation) wat die politieke en sosiokulturele instellings en gebruike se regulering van ekonomiese verhoudinge beskryf.

Die vermeerderingstelsel verwys na die makro-ekonomiese verhoudinge wat die versameling van kapitaal toelaat sonder dat die kapitalistiese stelsel deur sy eie onstabiliteit drasties ondermyn word (Painter, 1995, 277). Wanneer die kapitalistiese stelsel oor 'n lang tydperk ekonomies groei en daar bestaan steeds 'n balans tussen die vraag en die aanbod van werk en kapitaal, het die vermeerderingstelsel suksesvol gewerk. Hierdie stabiliteit spruit nie uit die kapitalistiese stelsel self nie, maar word onderhou deur die wyse waarop die sosiale bestel die ekonomie reguleer. Hy doen dit deur norme en kodes te verskaf wat die vermeerderingstelsel ondersteun.

Vir die toepassing van hierdie benadering word verwys na die verskynsel van "fordisme" en "na-fordisme"²¹. Fordisme verwys na die lang tydperk van ekonomiese opbloeit wat Westerse ekonomieë vanaf 1945 tot 1974 beleef het. In hierdie tydperk is die vermeerderingstelsel gekenmerk deur massa gestandaardiseerde produksie en massa verbruik. Hierdie vermeerderingstelsel word ondersteun deur 'n sosiale reguleringswyse van die ekonomie wat behels: "the form of wage relation; the character of social organization within and between firms; a system of money supply based on national central banks and private credit; mass media and mass advertising, marketing and retailing to promote the connection between mass production and mass consumption; and the Keynesian welfare state which manages aggregate demand through fiscal policy and generalizes the norm of mass consumption through collective provision of certain services

and transfer payments to the un- (or inadequately-) waged." (Painter, 1995, 279)

Fordisme kon nie die teenstrydighede binne die kapitalistiese stelsel permanent oplos nie. Uiteindelik het hierdie teenstrydighede opgebou en in die 1970's het die beperkinge van fordisme duidelik geword. Nuwe strategieë is ontwerp om ekonomiese groei te bevorder. Dit word na-fordisme genoem.

Na-fordisme behels nuwe prosesse in die ekonomie om die ekonomiese krisis van die 70's en 80's te oorkom. In na-fordisme word mikro-elektroniese tegnologie ingespan om die produksieproses meer buigsaam en geoutomatiseer te maak. Dit skep nuwe wyses van produksie en nuwe ekonomiese sektore. Nuwe vaardighede word van die werksmag vereis en nuwe, meer vaartbelynde, organisatoriese strukture ontstaan. Nuwe finansiële instrumente vir die geldmark word geskep. Die fokus van produksie verskuif vanaf die massamark na nismarkte. Die staat se rol is veral die bevordering van die internasionale mededingendheid van die ekonomie.

Die reguleringsbenadering word deur ondersteuners beskou as die beste benadering om die huidige diepgaande veranderinge in die aard van stedelike politieke prosesse en instellings te beskryf. Ander benaderings veronderstel dat die stedelike politieke stelsel onveranderd bly. 'n Verdere voordeel van hierdie benadering is dat dit die nuwe band tussen die ekonomiese, politieke en sosiale aspekte van die stedelike opset erken.

Hierdie benadering toon aan dat tydens fordisme die staat in die V.S.A. voorstedelike ontwikkeling aangemoedig het om verbruik te stimuleer. Produksie is op hierdie wyse gedentraliseer en die werksmag ruimtelik verdeel. Verval van die sentrale stadsgedeeltes en die fiskale probleme van sentrale stedelike regerings het aanleiding gegee tot konflik. Die staat het hierdie konflik ontlont deur grootskaalse stedelike hernuwingsprogramme. Die staat het ook gehelp deur die verskaffing van sosiale onderhoud (social wage). Painter beskryf die doel daarvan as volg: "The social wage was central to the Fordist mode of regulation, because it placed a 'floor' under popular consumption, ensuring that during times of economic difficulty, recession did not turn into slump. This 'subsidy' to the costs of reproducing labour power was one of the ways in which the Fordist mode of regulation ironed out large fluctuations in the process of

capital accumulation by helping to match demand to supply." (Painter, 1995, 284) Die staat het ook deur sy plaaslike regerings belangrike dienste gelewer wat die private sektor nie voorsien het nie omdat dit nie winsgewend is nie. Hierdie dienste is byvoorbeeld vervoer, omgewingsbewaring, onderwys en gesondheidsdienste. Hierdie dienste is grootskaals op 'n gestandaardiseerde wyse volgens burokratiese prosedures gelewer.

Kenmerkend van fordisme is dat dit mettertyd 'n groot skikking tussen kapitaliste en werkers ontwikkel het. Hierdie skikking het behels dat werkers, in ruil vir geduld met die kapitalistiese produksieverhoudinge, politieke mag ontvang het. Hierdie politieke mag het plaaslike politiek beslissend beïnvloed. Werkers gebaseerde partye het stedelike politiek veral in Wes-Europa oorheers. Hulle politieke speelveld was egter die ruimte van fordisme. Waar hulle die uitgangspunte van fordisme self aangeval het, is hulle optrede dadelik fel deur die staat onderdruk. Voorbeelde daarvan is die burgerregte bewegings in die V.S.A., die gebeure van Mei 1968 in Parys en die stakings in die 1970's in Brittanje (Painter, 1995, 285).

Uiteindelik het die teenstrydighede van die fordistiese stelsel soveel konflik opgelewer dat wysigings nodig was. Die voortdurende styging van produksie kon nie meer ekonomies geakkommodeer word nie. Winste is daardeur verminder en die groter werkloosheid het staatswelsynsdienste onder druk geplaas. Hierdie druk het die staat gedwing om die ekonomie te herstruktureer. Die staat se ekonomiese rol het verander in dié van (1) die bevordering van produk-, proses-, organisasie- en markvernuwing, (2) die verbetering van die strukturele mededingendheid van 'n oop ekonomie en (3) die vestiging van 'n sosiale beleid wat 'n plooibare arbeidsmag en strukturele mededingendheid verseker (Painter, 1995, 286). Hierdie nuwe ekonomiese funksionering word na-fordisme genoem.

Na-fordisme het die funksionering van die plaaslike politiek ingrypend verander. Soos die private sektor het plaaslike politieke strukture in na-fordisme verander. Dit het behels: groter nadruk op kliëntesorg; slanker en platter bestuurshiërargieë; begrotingsafwenteling; veelhandige (multiskilling) en plooibare arbeidsmag; 'n sleutelrol vir inligting en inligtingstechnologie en die aanvaarding van nuwe bestuursideologieë (Painter, 1995, 282, 287). Plaaslike dienste word ook gedesentraliseer en uitgekontraakteur. Dienste word ook

meer toegespits op spesifieke groepe se behoeftes. Aangewese in plaas van verkose leiersgroepe speel belangrike rolle in die bestuur van die plaaslike opset. Hierdie oorgang van plaaslike strukture na na-fordistiese funksionering gaan egter nie sonder teenstand gepaard nie. Veral in Brittanje is hierdie tipe van veranderinge fel teengestaan (Painter, 1995, 289).

Hierdie benadering poog dus om 'n raamwerk te bied vir die ontleding van die diepgaande sosiale veranderings van die 70's en 80's. Dit wil aantoon hoe die kapitalistiese stelsel 'n nuwe oorlewingsfase ingegaan het en die tegnieke wat die stelsel aanlê om die fase te handhaaf. Daarin speel die sosio-politieke konteks 'n belangrike rol.

6.3. Kritiese evaluering

Die reguleringsbenadering bou voort op die marxistiese teorie, maar wil van die kernkomponente van die marxistiese teorie in die lig van die huidige aard van die kapitalisme omskryf. Ten diepste gaan dit in hierdie benadering oor hoe kapitalisme gehandhaaf word. Vir oorlewing moet kapitalisme nuwe funksioneringswyses skep. Die reguleringsbenadering oordeel dat hulle kan aantoon hoe die kapitalisme van 'n fordisme fase na 'n na-fordisme fase beweeg het vir selfhandhawing.

a. Normatiewe evaluering

Hierdie benadering beskou die mens as totaal uitgelewer aan sosio-ekonomiese prosesse. Die kapitalistiese stelsel word sentraal in hierdie benadering geplaas. Hierdie benadering beskou daarom die mens veral in diens van kapitalisme. Mense word deur kapitalistiese prosesse meegesleur. Hierdie tipe mensbeskouing is 'n swak punt van die teorie. Die mens is meer as die produk van sosiale prosesse. Selfs in die magtige kapitalistiese stelsel besit die mens vryheid van handelingskeuse. Sosiale prosesse en strukture kan nie ten volle beslag lê op mense nie.

Hierdie benadering toon aan hoedat publieke deelname gegee word in ruil vir die ondersteuning van die kapitalistiese stelsel. Verantwoordbaarheid, reagerendheid en

verteenwoordigendheid word gegee in ruil vir aanvaarding van die heersende kapitalisme. Hierdie benadering toon dus dat demokrasie in 'n ideologiese web vasgevang kan word, sodat dit iets word wat dit nie werklik is nie. 'n Skyn van demokrasie is moontlik. Hierdie is 'n waardevolle punt wat die benadering maak ten opsigte van demokrasie.

b. Hantering van konteks

Hierdie benadering lê veral klem op die konteks. Dit wil juis die veranderende konteks van plaaslike magsopsette verwoord. Daarvoor is die benadering opgestel. Om die konteks egter alleen te ontsluit aan die hand van die begrippe "vermeerderingstelsel" en "reguleringswyse", is vergesog. Die reguleringswyse behels die manipulerings van die sosiale opset om die ekonomie te ondersteun. Hoewel dit in die huidige kapitalistiese bestel baie belangrik is, is dit nie 'n beskrywing wat die dinamika van die hele konteks van plaaslike magsopsette kan beskryf nie. Hierdie benadering hou nog grootliks vas aan ekonomiese determinisme. In die plaaslike politiek is dit maar een faktor, daar is ook verskeie ander faktore wat belangrik is byvoorbeeld persoonlike belange, groepsbelange, herverdeling van middele, godsdiens en ontspanning. Hulle is nie noodwendig ondergeskik aan die ekonomie nie.

Die benadering gee hom daarvoor uit dat hy die verband tussen sosiale, politieke, ekonomiese en kulturele veranderinge wil aandui. Daarin slaag die benadering net deels. Dit ontsluit sosiale verandering alleen vanuit die ekonomie. Die gebruikmaking van begrippe soos "fordisme" en "na-fordisme" impliseer juis dit. Hoewel die teorie 'n eerlike poging is om onlangse sosiale verandering te beskryf, is dit 'n eensydige poging.

c. Magsbeskouing

Hierdie benadering spreek 'n wye verskeidenheid aspekte van die magsverhouding aan. Die verhoudinge tussen die plaaslike regering en die staat, private sektor, publiek, ekonomie en kultuur word behandel. Hierdie breë perspektief is 'n winspunt van die benadering. Dit verduidelik ook hoe hierdie verhoudinge se karakter verander het in onlangse sosio-ekonomiese veranderinge. Die magsverhouding bevat egter ook ander

aspekte wat nie aangeraak word nie. Die motiewe van maghebbers, hulle verskillende wyses van magsuitoefening, die bronne wat hulle aanwend, ens. word nie aangespreek nie. Hierdie benadering se uiteensetting van die magsverhouding is dus nie volledig nie.

d. Metodologie

Teoreties lewer die reguleringsbenadering probleme op. Dit besit teoretiese swakpunte. Die argumentering is tot 'n groot mate teleologies. Dit wat bewys wil word, word vooraf veronderstel. Plaaslike politieke gebeure word beoordeel in die lig van 'n na-fordistiese bestel wat vooraf veronderstel word. Tweedens het die reguleringsbenadering 'n funksionalistiese grondslag. Die unieke aard van die reguleringswyse van fordisme en na-fordisme word bepaal deur die heersende *vermeerderingstelsel*. Die reguleringswyse vervul 'n ondersteunende funksie vir die vermeerderingstelsel. In die reguleringsbenadering word die reguleringswyse dikwels beskou as die verklaring vir die ontstaan van die vermeerderingstelsel. Die reguleringswyse kan nie tegelykertyd oorsaak en gevolg wees nie. Derdens is hierdie benadering grootliks geskoei op tegnologiese determinisme. Nuwe tegnologie word as die dryfveer agter nuwe ontwikkelinge op arbeids-, produksie- en prosesterreine beskou. Laastens beklemtoon dié benadering die verandering in die reguleringswyse van fordisme na dié van na-fordisme. Hierdie drastiese verandering in reguleringswyse hou verband met spanning en konflik. Daarmee onderbeklemtoon dié benadering die spanninge en konflik wat binne 'n reguleringswyse kan bestaan sonder dat dit verander.

Joe Painter wys op moontlike wyses waarop die reguleringsbenadering op hierdie tipe kritiek sou kon reageer. Sy hoofargument is egter dat al sou die reguleringsbenadering teoreties gebreke besit, bly die kernvraag waarmee hierdie benadering worstel, steeds staan. Hierdie vraag is: "how, given the inherently contradictory nature of capital accumulation, has capitalism not only survived, but from time to time generated relatively stable economic growth?" (Painter, 1995, 291)

Hierdie kernvraag se toepassing op plaaslike vlak is aktueel, maar problematies. Daar bestaan weinig konsensus oor watter faktore op plaaslike vlak indikatore vir 'n na-

fordistiese bestel is. A. Cochrane bevraagteken byvoorbeeld bykans al die na-fordistiese indikatore wat G. Stoker op plaaslike vlak geïdentifiseer het (Painter, 1995, 291-292). Joe Painter se slotsom is in die kol as hy sê: "... the prevalence of post-Fordist forms of local governance and urban politics remains unclear..." (Painter, 1995, 293).

e. Gevolgtrekking

Die reguleringsbenadering beskryf die wyse waarop die kapitalistiese stelsel homself handhaaf. Dit geskied huidiglik veral deur tegnologiese ontwikkeling wat sosiale, politieke en bestuursimplikasies het. Dit raak ook plaaslike magsopsette. Hulle word gedwing om aan te pas by hierdie sosio-ekonomiese verandering. Nuwe politieke en bestuursprosesse word daarom nou op plaaslike vlak beproef. Hierdie benadering gee 'n interessante beskrywing daarvan. Die teoretiese omvang en samehang van hierdie benadering is egter nog onbevredigend.

7. Feministiese benadering

7.1 Bespreking

Die feministiese benadering meen dat die implikasies van geslagsverskille nie werklik in ander teorieë tereg kom nie. Ander teorieë beklemtoon óf die ekonomie so eensydig dat dit nie die huidige sosiale kompleksiteite kan hanteer nie, óf die materiële belange van belangegroepes so eensydig dat dit nie reg laat geskied aan die rol van breë sosiale bewegings nie. Susan Clarke, Lynn Staeheli en Laura Brunell het 'n uitstekende artikel geskryf waarin hulle die huidige stand van feministiese denke oor plaaslike magsopsette opsom (Clarke e.a., 1995, 205-207). In die breë kom dit daarop neer dat in feministiese denke gereageer word teen die oorvereenvoudiging van die plaaslike opset in huidige teoretisering daaroor (Clarke e.a., 1995, 207). Hulle kritiseer die neiging om die plaaslike opset oorwegend vanuit 'n manlike oogpunt te beskryf. Hulle toon byvoorbeeld aan dat die tipiese tweedelings wat in plaaslike studies voorkom, hierdie manlike oogpunt bevorder. Tweedelings waarna hulle verwys is: publiek en privaat, formeel en informeel of lede en buitestaanders. Die manlik dominante aard van die publieke en formele terreine

word nie aangetoon nie en dit is juis die winspunt van die feministiese perspektief dat dit die ineengeweeftheid van die publieke en private en van die formele en informele terreine aantoon. Ook toon hulle aan hoe moeilik dit is om te onderskei tussen lede van 'n plaaslike opset en die buitestaanders daarvan. Aan die hand van die aard van die vroulike rol en die aard van vrouebewegings word aangetoon hoe ineengevleg hierdie velde lê (Clarke, 1995, 208). Die feministiese perspektief reageer ook teen perspektiewe wat nie uitdruklik die benadeelde ekonomiese rol van die vrou in die stad uitlig nie. Die meeste vroue is nie in 'n sterk ekonomiese posisie nie. Daarom neem die feministiese perspektief ook 'n sterk normatiewe standpunt in. Daarmee wil hulle die regte van vroue bevorder.

In stedelike navorsing toon feministiese studies dat vroue se leierskap verskil van die van mans. "Women have different policy priorities, including women's rights and family issues; women are more active on women's rights legislation; women are more 'feminist' and 'liberal' in their policy orientations; women are more likely to bring citizens into the governing process; women are more responsive to outsider groups; women use more contextually-oriented problem-solving styles; women define power in cooperative rather than coercive terms ... " (Clarke e.a., 1995, 212). Vroue se vordering in leierskapposisies is vinniger op die plaaslike publieke terrein as op hoër publieke terreine en die private sektor. Dit beteken dat vroue se leierskap meer met verbruik as met produksie verband hou. Langtermyn ekonomiese besluite word deur die private sektor, hoër publieke instellings en produksieverwante bedrywe bepaal en op daardie terreine het vrouens nog die stadigste gevorder om leierskapposisies in te neem. Waar vroue wel leierskapposisies ingeneem het, is daar nog dikwels probleme tussen vroue onderling om 'n verenigde front op te rig weens rasse, klasse en etniese verskille (Clarke e.a., 1995, 211-212).

Die feministiese benadering oordeel dat die aard van vroue politieke bewegings uniek is. Dit verskil van manlik gedomineerde politieke bewegings. Vrouebewegings moet op grond van hulle historiese, ekonomiese en kulturele agtergrond beskryf word. Hierdie agtergrond verskil drasties van dié van manlik gedomineerde bewegings. Vrouebewegings het oor tyd verander om telkens by nuwe eise aan te pas. Aanvanklik was vrouebewegings ingestel op die bevordering van gelykheid, maar in die 1980's het hulle begin fokus op

spesifieke sake wat vir vrouens van belang is (Clarke e.a., 1995, 214). Hierdie veranderinge het verband gehou met die oorlewingsprobleme van hierdie bewegings waarvan befondsing een van die dringendste probleme was. 'n Ander probleem vir hierdie bewegings was die veranderinge in die politieke konteks. Vrouebewegings het veral op plaaslike vlak gefunksioneer. Veranderinge in die politiek op hierdie vlak het groot invloed op die fokus van die bewegings tot gevolg gehad. Clarke e.a. beskryf die veranderinge in die politiek as volg: "Local political activity now occurs in the context of political restructuring processes involving decentralization, devolution, privatization and retrenchment of the welfare state. Local governments are faced with vulnerable workers, changing new family structures, and emergent identity politics of non-class based groups with diverse agendas; yet they are saddled with new fiscal responsibilities and dwindling resources. The new political terrain in many cities is shaped by the social complexity resulting from restructuring processes and the institutional complexity generated by devolving and decentralizing state structures. This new political context has important consequences for groups seeking to influence local political decisions, especially those with 'new social movement' origins." (Clarke e.a., 1995, 213) Hierdie nuwe plaaslike politieke konteks het vrouebewegings laat verander van bewegings vir gelykheid na bewegings vir die aanspreek van sake wat vir vroue op die plaaslike vlak belangrik is. Voorbeelde hiervan is gesondheidsklinieke en hulpsentrums vir verkrachtingslagoffers. Dit het aanleiding gegee tot die deradikalisering van vrouebewegings. Daarmee het baie vrouebewegings hulle aantreklikheid verloor en tot niet gegaan.

Vroue belangegroepe verskil van gewone belangegroepe in dié opsig dat hulle doelstellings redelik wyd is. Hulle kombineer mobilisering, verteenwoordiging en bemagtiging in hulle strategie (Clarke e.a., 1995, 215). Die huidige staatsneiging tot desentralisasie en privatisering gee aan vroue belangegroepe groter aksieruimte op plaaslike vlak.

Die feministiese benadering kritiseer hoofstroom politieke teorieë omdat dit nie reg laat geskied aan die historiese, geslags-, klasse, ras- en geografiese omgewing van mense nie. Die feministiese benadering meen dat politieke teorieë die veranderbaarheid en meervoudigheid van hulle subjekte onder woorde moet bring. Politieke teorieë kan nie

hervorm word deur slegs vrouens se perspektief tot bestaande perspektiewe toe te voeg nie. Die feministiese benadering ontken 'n enkele perspektief van vrouens. Hulle beklemtoon die veelvoud van perspektiewe op die werklikheid wat by mans én vrouens voorkom. Daarom is die behoeftes en belange van vroue nie maklik te beskryf nie. Juis dit beklemtoon die veelkantigheid van vrouens se rol in die plaaslike opset. Daar bestaan daarom baie redes vir vrouens se groter betrokkenheid by plaaslike politiek wat saamhang met die behoeftes, belange en historiese en geografiese situasie van die vroue binne 'n veranderende plaaslike politieke opset.

Daar moet met groot omsigtigheid met die begrip geslag gewerk word. Soos tussen mans en vrouens, bestaan daar ook groot verskille tussen mans en tussen vrouens onderling. In die teoretiese beskrywing van plaaslike magsopsette moet hierdie verskille opgevang word.

7.2 Kritiese evaluering

Die feministiese benadering is nie 'n samehangende teoretiese benadering oor plaaslike magsopsette nie. Dit is eerder 'n kritiese benadering op ander teorieë van plaaslike magsopsette. Tog is hulle uitwysing van die ineengewefdheid van die publieke en private en van die formele en informele terreine belangrik. Ook hulle beklemtoning van die problematiek om lede van 'n plaaslike opset met die buitestaanders daarvan te onderskei, is nuttig. 'n Verdere betekenisvolle bydrae is die uitwysing van die benadeelde ekonomiese rol van vroue in plaaslike gebiede en die verskille tussen mans en vrouens en onder mans en vrouens onderling.

a. Normatiewe evaluering

Die feministiese benadering reageer teen die verengde mensbeskouings van ander teorieë oor magsopsette. Hulle reaksie is veral teenoor daardie teorieë wat die mens tot 'n ekonomiese wese reduceer en wat veral die rol van manlike magspersone beklemtoon. Hulle betoog daarteenoor vir 'n benadering tot plaaslike magsopsette wat meer reg laat geskied aan sosiale kompleksiteit. Die verwikkeldheid van die mens se sosiale bestaan

moet in teorieë behoorlik verwoord word. Dit beteken dat 'n breë verskeidenheid van faktore wat mense se funksionering t.o.v. magsverhoudinge bepaal, behandel moet word. Daarby moet die rol van mans én vroue en hulle verhouding tussen en onderling ook ondersoek word.

Dit is juis die pluspunt van die feministiese benadering dat dit die oorvereenvoudigde normatiewe posisionering van ander teorieë ontbloot. Die benadering wys ook areas uit wat gewoonlik afgeskeep word en ook in die teorieë geïntegreer moet word.

Die feministiese benadering se normatiewe geesdrif maak dit egter primêr 'n reaktiewe teoretiese benadering. In die lig daarvan wys dit leemtes in ander teorieë uit, maar lewer dit nie self 'n betekenisvolle teoretiese bydrae nie.

b. Hantering van konteks

Soos wat die feministiese benadering leemtes in die normatiewe benadering van ander teorieë uitwys, so wys dit ook leemtes in teorieë uit t.o.v. hulle hantering van die konteks. Dié benadering belig nie al die areas wat dikwels in magsopset teorieë afgeskeep word nie, maar fokus op daardie areas wat vir hulle veral van belang is. Dié areas waarop hulle fokus, is die rol van vrouens in die plaaslike opset. Dit sluit die rol van vrouebewegings en -belangegroepes en die aard van vroue se leierskap in. Hierdie benadering gee nie voor dat hierdie areas eenvoudig is nie. Inteendeel. Dit beklemtoon juis die uiteenlopendheid van vroue en vrouegroepes se rol in plaaslike magsopsette. Die rol van vroue moet verwerk word om deel uit te maak van die dinamiese aard van plaaslike magsopsette.

Die feministiese benadering beklemtoon dus 'n breë blik op die sosiale konteks waarin plaaslike magsopsette voorkom. Die benadering bied nie self 'n omvattende teorie as voorbeeld hiervan nie, maar poog om teoretici van plaaslike magsopsette hieroor te sensitiseer.

c. Magsbeskouing

Die feministiese benadering lewer nie 'n beduidende bydrae tot die debat oor die plaaslike magsverhoudinge nie, behalwe om te beklemtoon dat vroue, vrouebewegings en -belangegroep en die private en informele sektore en buitestaanders deel van hierdie magsverhoudinge uitmaak. Hulle lê ook klem op die unieke aard van vroue se leieskapstyl. Hulle ondermyn egter self hierdie standpunt deur ook die verskille tussen vroue onderling te beklemtoon.

Die uiteenlopende kritiese standpunte uit die feministiese kamp maak dit 'n breë spektrum van pleidooie vir 'n teoretiese hantering van magsverhoudinge wat ook die benadeling deur magsverhoudinge uitwys. Die magsloses maak ook deel uit van die magsverhouding. Dit lê ingebed in die verhouding tussen bogeskiktes en ondergeskiktes. Enige indringende hantering van plaaslike magsverhoudinge behoort die plek van magsloses as objekte van magsuitoefening uit te wys.

d. Metodologie

Die feministiese benadering kan nie as 'n teorie getipeer word nie. Dit voldoen nie aan 'n enkele metodologiese maatstaf vir teorie nie. Dit spreek nie 'n geformuleerde probleem aan nie en poog ook nie om met definisies, stellings en empiriese aanwysers 'n teoretiese raamwerk te skep nie. Dit wys net leemtes uit in ander teorieë. Die feministiese benadering is dus 'n kritiese kommentaar op teorieë oor plaaslike magsopsette.

e. Gevolgtrekking

In die voorafgaande is dit duidelik dat die feministiese benadering belangrike kritiese opmerkings maak oor plaaslike magsopset teorieë. Van hierdie kritiek moet, in die lig van ons normatiese en konteks veronderstellings, waarderend kennis geneem word. Self al is hierdie benadering nie 'n teorie oor plaaslike magsopsette nie.

8. Vergelykende empiriese benadering

8.1 Inleiding

Heelwat vergelykende empiriese navorsing is in die laat 50's en begin 60's oor plaaslike magsopsette gedoen. Kort beskrywings van hierdie navorsing kom voor in Willis D. Hawley en James H. Svara se *The Study of Community Power. A Bibliographic Review*. 1972 (Oxford: ABC-CLIO, Inc.). Navorsers wat in hierdie tydperk belangrike bydraes gelewer het en wie se werk in die boek beskryf word is: Robert Agger en Daniel Goldrich (1958, 1964), Edward C. Banfield (1961, 1965), Ernest A.T. Barth (1961), Charles M. Bonjean en Lewis F. Carter (1965), William V. D'Antonio, William H. Form, Charles P. Loomis en Eugene C. Erickson (1961), Gladys M. Kammerer, Charles D. Farris, John M. Degrove en Alfred B. Clubok (1963) Delbert C. Miller (1958) en Oliver P. Williams (1963). Terry N. Clark spog egter dat die boek *Community Structure and Decision-Making: Comparative Analysis*, waarvan hy redakteur was en in 1968 gepubliseer is, die eerste omvattende publikasie was wat op 'n groot aantal vergelykende studies gebaseer was. Kort op die hakke van hierdie boek het ander omvattende boeke met vergelykende studies oor plaaslike magsopsette verskyn waarvan Michael Aiken en Paul E. Mott (1970) se *The Structure of Community Power* en Charles M. Bonjean, Terry N. Clark en Robert L. Lineberry (1971) se *Community Politics. A Behavioral Approach* uitstaande was.

8.2 Bespreking

Die eerste vergelykende studies het gestuit voor die werklikheid dat elke plaaslike opset uniek is. Die verskille in plaaslike opsette is aangetoon eerder as wat daar gemeenskaplike patrone uitgewys kon word. Terry N. Clark was egter ondernemend genoeg om hipoteses vir die toetsing van gemeenskaplike patrone op te stel. Hoewel Clark gepoog het om vir sy 34 stellings empiriese getuienis in te win, het hy nie baie sterk empiriese ondersteuning daarvoor gevind nie (Clark, 1971, 293-313). Sy grondige vergelykende empiriese studies toon egter die waarde daarvan en hoedat interessante patrone in plaaslike magsopsette op hierdie wyse blootgelê kan word. 'n Andersoortige vergelykende studie is deur John

Walton onderneem. Hy het 'n stel stellings getoets op grond van die bevindings in 'n stel vergelykende studies. 'n Aantal van sy stellings is bevestig en bied ook 'n nuttige vertrekpunt vir ontleders van plaaslike magsopsette.

Claire W. Gilbert wys in sy vergelykende studie van 166 Amerikaanse stede die probleme met so 'n tipe studie uit (Gilbert, 1968, 139). Hy kom uit hierdie vergelykende studie tot die gevolgtrekking dat die magsopset van 'n Amerikaanse stad veral aan drie sake toegeskryf kan word: "First, there is the trend in the United States away from centralized forms of power structures in local communities and toward more pluralistic structures. The increasing scale of our society, or what can be called *urbanization* in the most general sense of the term is the cause. Second, the degree of pluralism found in any community seems related to the history of the region. ... Third, type of city is a powerful predictor of power structure, but largely, it seems because of the population characteristics associated with city type: population growth rates, density age, and wealth." (Gilbert, 1968, 155)

In hulle bekende vergelykende studie van Amerikaanse plaaslike regerings se besluitneming oor die fluoridering van water, het Donald B. Rosenthal en Robert L. Crain veral gekonsentreer op twee veranderlikes. Die een is die mate waartoe die publiek deelneem aan politieke besluitneming en die ander is die mate waartoe mag gesentraliseer is in die hande van die administratiewe en politieke leierskap van die plaaslike opset (Rosenthal e.a., 1968, 224). Hulle gebruik hierdie twee veranderlikes om die Amerikaanse plaaslike regeringstipes van mekaar te onderskei en gebruik hierdie model dan as basis in hulle ondersoek na die besluitnemingsprosesse oor fluoridering. In Tabel 2 word Rosenthal en Crain se model uiteengesit:

Tabel 2. Die sisteemdimensies en verwante vorme van plaaslike regering (Woordeliks uit Rosenthal e.a., 1968, 226).

		Participativeness of system	
		Participative	Non-Participative
Executive Centralization	Strong Structure	I (Non-partisan council-manager)	II (Partisan mayor-council)
	Weak Structure	III (Non-partisan mayor-council)	IV (Commission)

Hulle gevolgtrekking is as volg: "... fluoridation has a better chance of consideration and possible adoption where the following conditions are met: there is a local political structure characterized by decision-making authority being centralized in a relatively strong executive like a manager or partisan mayor; the political structure provides the mechanisms through forms of government and strong parties which insulate mayors and managers from "irregular" pressures likely to arise on this issue; and, finally, that there is a low level of direct citizen participation both as a general rule and specifically on the fluoridation decision.

Broad popular participation, particularly in the absence of strong executive leadership and an institutionalized channel for confining the expression of opposition, spells defeat to fluoridation. We have elsewhere argued that it does so because fluoridation is a technical issue, the advantages of which are rather small from the citizen's point of view and equally minor from the viewpoint of the politicians as far as political capital is concerned." (Rosenthal, 1968, 241-242)

Hulle verduidelik ook in hierdie studie hoe belangrik politieke rolspelers se beskouings, oor watter politieke voordele hulle optredes kan verkry, vir hulle is. Hulle skryf byvoorbeeld: "... it could be hypothesized that the non-partisan office-holder would be more reluctant to support fluoridation than the partisan, since he must retain his office solely on the impression he has given the voters and without party support. It seems reasonable that he would want to avoid touching a sensitive nerve in even a small portion

of the population by supporting fluoridation. On the other hand, a marginal candidate, a relatively unknown alderman in a large council, or a mayor whose powers are so limited that he is unable to get much attention from the newspapers - all might see opposing fluoridation as a possible way to gain attention." (Rosenthal, e.a., 1968, 231)

Oor die burgery se rol in plaaslike politiek het William A. Gamson ook navorsing gedoen. In 'n vergelykende studie het hy die faktore onderliggend aan kwaadwillige konflik probeer eien²². Met 'n vergelykende studie tussen 54 plaaslike regerings het hy heelwat bevestiging vir sy gestelde hipoteses gevind (Gamson, 1968, 212-214).

Die vergelykende empiriese benadering kan nie werklik die uniekheid van plaaslike magsopsette belig nie en het as 'n analitiese instrument vir die ontleding van plaaslike magsopsette beperkte waarde. Hierdie benadering het egter homself bewys as baie nuttig vir die vergelyking van verskille in ontwikkelingsbeleidstrategieë en finansiële bestuur. Bryant T. Downes bevind byvoorbeeld in 'n vergelykende studie tussen 37 plaaslike gebiede: "... variations in community socio-economic characteristics or municipal need generating factors, resources, and preferences will have the greatest effect upon the fiscal and land use policies undertaken by local governments" (Downes, 1968, 264).

Die huidige globale ekonomiese omstandighede stel nuwe eise aan plaaslike gebiede ten opsigte van ontwikkeling. Daarvoor word verskillende strategieë ontwikkel. 'n Uitstekende boek wat vanuit die vergelykende empiriese benadering hierdie saak ondersoek is Terry N. Clark (red.) se boek *Urban Innovation. Creative Strategies for Turbulent Times* (1994). In die volgende paragrawe lig ons 'n paar van die belangrike bevindings in hierdie boek uit.

Rowan A. Miranda toets sy teorie dat plaaslike gebiede wat deur sterk party organisasies regeer word meer suksesvol is om fiskale dissipline toe te pas as stede sonder so 'n regeringsdinamika. Plaaslike gebiede met sterk party organisasies kan streng fiskale dissipline toepas omdat gesentraliseerde partye minder reagerend is op belangegroep se eise vir uitgawes. Hy toon empiries aan dat stede in die V.S.A. met sterk party organisasies laer uitgawe vlakke het en laer groei in uitgawes in moeilike ekonomiese tye

handhaaf (Miranda, 1994a, 95).

Terry N. Clark en E.G. Goetz het verskeie plaaslike politieke teorieë se uitgangspunte getoets. Een stelling waarvoor hulle beduidende empiriese getuienis in hulle vergelykende benadering gevind het, is: "Organized groups play a distinct role in fostering citizen concern and leadership responsiveness concerning growth-related policies." (Clark en Goetz, 1994, 109, 137)

Clark toon byvoorbeeld aan dat stedelike konflik meer deur hiërargie (inkomste-, onderwys-, oorsprong- en beroepsverskille²³) as deur ras of klas bepaal word. Sy twee hipoteses: "The more hierarchical the leading social institutions, the more likely powerful opposition parties are to emerge, challenging the hierarchies and pressing for egalitarian reforms. This is the Hierarchy Leveling principle: Down with hierarchies." (Clark, 1994, 29) en "As hierarchy declines, it is harder to mobilize against it." (Clark, 1994, 32) bevestig hy deur sy vergelykende empiriese ondersoek. Die voorkoms van hiërargie in V.S.A. stede was 'n beter voorspeller van stedelike konflik as die voorkoms van rasse en klasverskille. Hiërargie het egter meer voorgekom in stede met rasse- en klasverskille!

Rowan A. Miranda en Norman Walzer het met 'n vergelykende empiriese toets gepoog om die geldigheid van die volgende stellings te toets (Miranda en Walzer, 1994, 148-151):

" Proposition 1: As local resources increase, governments will increase public expenditures. ...

Proposition 2: The larger the sector (of like citizens) in a city, the more fiscal policy is responsive to that sector. ...

Proposition 3: The greater the power of bureaucrats vis-à-vis oversight authorities, the greater the expenditures. ...

Proposition 4: The greater the political power of (program-demanding) organized groups, the higher the expenditures. ...

Proposition 5: Cities with mayors affiliated with the Democratic party will have higher expenditures. ...'

Proposition 6: The more fiscally liberal the leadership, the higher the expenditures. ..."

In hulle vergelykende navorsing het hulle steun gevind vir stellings 1, 4 en 6 met die grootste steun vir 6.

'n Laaste interessante empiriese vergelykende toets waarna ons kan verwys is die van Rowan A. Miranda oor die beste gronde vir die uitkontraktering van dienste deur plaaslike regerings. Miranda toets drie stellings oor uitkontraktering. In die eerste word veronderstel dat private winsnemende ondernemings dienste teen 'n laer koste as 'n openbare organisasie sal lewer omdat die eienaarskap in 'n private onderneming effektiwiteit bevorder. In die tweede word aangeneem dat private winsnemende ondernemings dienste teen 'n laer koste as 'n openbare organisasie sal lewer omdat groter kompetisie effektiwiteit bevorder. In die laaste word aangevoer dat nie-winsgewende organisasies dienste die goedkoopste kan lewer van alle organisasies omdat hulle oor 'n breë inkomsteveld beskik (Miranda, 1994, 202-203). In 'n vergelykende empiriese toets is nie ondersteunende getuienis vir die eerste twee stellings gevind nie, maar wel vir die laaste (Miranda, 1994, 209).

8.3 Kritiese evaluering

Die omvang van die vergelykende empiriese benadering se vergelykende studies is baie groter as die ander teorieë s'n. Dit maak hierdie benadering uniek en dit is sy grootste teoretiese bydrae.

Die navorsers wat in hierdie benadering werk is baie aktief in die generering van stellings om empiries te toets. Ongelukkig het baie van die stellings nie teoretiese diepte nie. Dit is baie keer vermoedens wat getoets word. Die pogings wat wel aangewend was om groter teoretiese raamwerke met toetsbare stellings te verwoord en dan te toets het nie veel vrug opgelewer nie. Die stellings wat getoets word gee egter 'n goeie beeld van watter faktore navorsers oordeel 'n invloed op plaaslike magsopsette het.

a. Normatiewe evaluering

Hierdie benadering maak primêr van statistiese verwerkings (meestal regressie analise) gebruik om stellings te toets. Dit word aanvaar dat patrone in menslike handeling met statistiese verwerkings blootgelê kan word. Mense wat vry is, is deur hulle betekenisgewing in staat tot so 'n verskeidenheid van handelinge en beskouings dat statistiese tegnieke beswaarlik 'n reëlmaat daarin kan vind. Statistiese tegnieke ontbloom dikwels hierdie veelsydigheid van menslike handeling deur nie hoë korrelasies te vind nie. In omstandighede waarin mense se betekenisgewing gereguleer en beperk word, vind statistiese tegnieke egter hoër korrelasies. Dit is dan die resultaat van magte wat van buite 'n invloed op mense het. Omdat magsopsette juis dit doen, kan hierdie benadering in rigiede magsopsette betekenisvolle metings maak. In vrye samelewings sal dit vir die benadering moeiliker wees.

Die feit dat die benadering voortdurend reëlmatigheid in menslike handeling soek, toon dat dit eerder die mens as 'n eenvoudige as ingewikkelde wese beskou. So 'n beperkte uitgangspunt is nodig vir die tipe navorsing wat die benadering onderneem. Dít is egter terselfdertyd 'n swakpunt van die benadering.

b. Hantering van konteks

Hierdie benadering het verskeie suksesse op sy kerfstok in die bepaling van omgewingsfaktore wat mense se politieke handelinge beïnvloed. Die verskeidenheid stellings wat in hierdie benadering geformuleer word, poog gewoonlik om elemente van die konteks in verband te bring met menslike handeling.

c. Magsbeskouing

In die stellings, wat hierdie benadering formuleer, word die magsverhoudinge tussen mense vanuit verskillende oogpunte verwoord. Die kompleksiteit daarvan wissel van navorser tot navorser, maar in die algemeen kry 'n mens in hierdie benadering 'n groter sensitiwiteit vir die verskeidenheid van faktore wat magsopsette beïnvloed, as in ander

teorieë oor magsopsette.

d. Metodologie

Hierdie benadering kom die naaste aan die voldoening van die vereistes van teorie ontwikkeling. Dit poog om abstrakte probleem aan te spreek, duidelike definisies vir kernkonsepte te formuleer, 'n duidelike uiteensetting van die struktuur van die argumente te gee en empiriese toetsbaarheid van geformuleerde stellings te bewerkstellig. In die algemeen ontbreek by hierdie benadering stellings wat die draagwydte van die teorie uitspel. Dit hou verband met hierdie benadering se geneigdheid om ten koste van die algemeenheid van teoretisering op meer spesifieke teoretisering te fokus. Hierdie tendens hou aan die een kant verband met die benadering se fokus op empiriese toetsing, maar ook aan die ander kant met die teleurstelling dat empiriese toetsing nog nie bevestiging vir pogings tot meer algemene teoretisering gelever het nie.

Miranda en Walzer het geworstel met hierdie vraag oor waarom vanselfsprekende waarhede nie deur die vergelykende empiriese toets daarvan ondersteun word nie. Hulle meen dat daar drie redes kan wees. Die eerste is dat die beskikbare datastelle nie metings bevat wat gevoelig genoeg is om die delikate werking van teoretiese prosesse te onbloot nie. Tweedens sou sekere stellings van toepassing kon wees op enkele stede, maar is dit te beperk tot sekere gebiede om statisties beduidend te wees in 'n nasionale vergelyking van stede. In die derde plek is die teorieë moontlik 'n oordrewe of 'n te eenvoudige voorstelling van die werklikheid. Plaaslike politieke uitsette het 'n meervoud van oorsake en is 'n baie komplekse proses (Miranda en Walzer, 1994, 164).

Hierdie drie redes van Miranda en Walzer is baie relevant. Tog bied die vergelykende empiriese benadering steeds besondere moontlikhede vir teoretietoetsing. Datastelle is vanaf 1982 deur die Fiscal Austerity and Urban Innovation projek versamel. Tans bevat dit datastelle van stede in 38 lande en bied dus goeie gronde vir vergelykende studies. Op grond van die ontleding van hierdie datastelle kan ons nog vir 'n geruime tyd 'n stroom van artikels en boeke verwag.

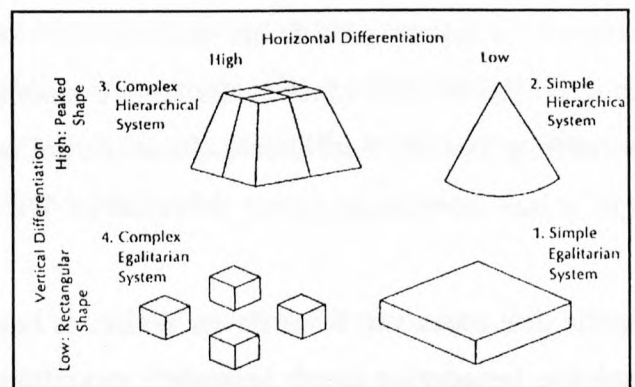
e. Gevolgtrekking

Hierdie benadering staan in kontras met teoretiese benaderings wat sterk ideologies bepaald is soos die regime, marxistiese, en reguleringsteorieë en feministiese benadering. Hierdie teorieë is veral vanuit filosofiese voorveronderstellings geformuleer. Daarteenoor is die vergelykende empiriese benadering geformuleer met die doel om empiriese getuigenis vir teoretiese vermoedens te verkry. Empiriese haalbaarheid speel 'n groter rol in hierdie benadering as filosofiese voorveronderstellings. Dit is hierdie benadering se sterkpunt en swakpunt - sterkpunt omdat dit die teoretiese vermoedens in die sosiale werklikheid toets en swakpunt omdat die fokus van die benadering daardeur baie vereng word.

9. Meervoud van magsopsetmodelle

9.1 Bespreking

Hierdie benadering beklemtoon die ordening van groepe van politieke akteurs op so 'n wyse dat party groepe in 'n meerdere en ander in 'n mindere posisie tot mekaar staan. Hierdie stratifikasie het 'n vertikale hiërargie tot gevolg. In 'n plaaslike magsopset is daar gewoonlik meer as een politieke hiërargie. So 'n groep van hiërargieë word horisontale stratifikasie genoem. Terry N. Clark onderskei tussen vier tipes stratifikasie stelsels. Hulle is die eenvoudige gelyke stelsel (nóg vertikaal nóg horisontaal gedifferensieerd), die komplekse gelyke stelsel (nie vertikaal, maar wel horisontaal gedifferensieerd), die eenvoudige hiërargiese stelsel (vertikaal, maar nie horisontaal gedifferensieerd) en die komplekse hiërargiese stelsel (vertikaal en horisontaal gedifferensieerd) (Clark, 1968a, 33). Terry Clark se uitbeelding daarvan kom in Figuur 1 voor. Elk van hierdie

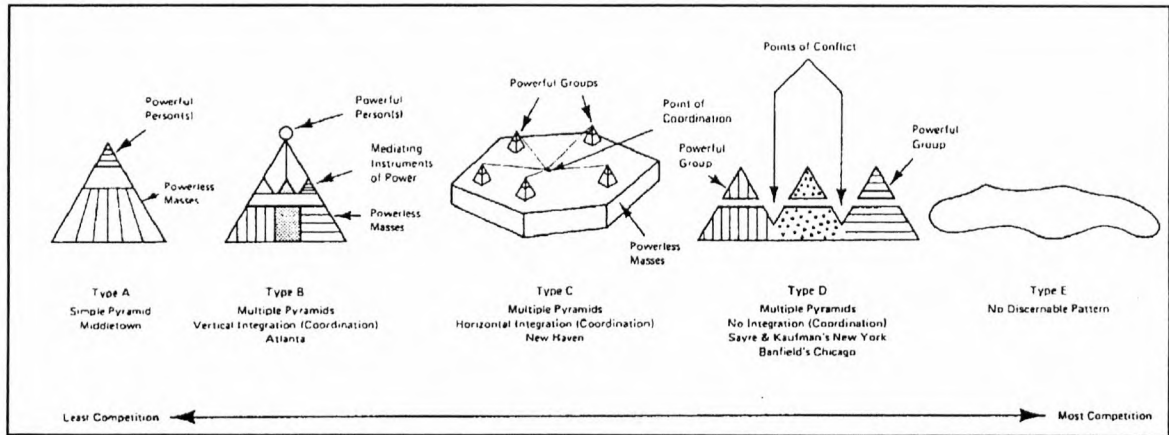


Figuur 1. Vier tipes stratifikasiestelsels
(Woordeliks uit Clark, 1968, 33)

stelsels se besluitnemingsproses val saam met die aard van die stelsel. Die eenvoudige gelyke stelsel se besluitnemingsproses is dié van massadeelname. Daar is nie uitstaande leiers nie en almal is aktief betrokke in die besluitnemingsproses. Hierdie verskynsel kom net voor in klein homogene plaaslike opsette. Die komplekse gelyke stelsel se besluitnemingsproses noem Clark pluralisties. Dit kom veral voor in gegoede homogene plaaslike opsette waar invloedryke groepe ten opsigte van sake staan, maar min omstrede besluite geneem hoef te word. In die eenvoudige hiërargiese stelsel is die besluitnemingsproses in die hande van 'n klein groepie leiers wat besluite oor alle sake domineer. Hierdie besluitnemingsproses kom veral in kleiner plaaslike opsette voor. Die komplekse hiërargiese stelsel se besluitnemingsproses is verdeeld. Waar 'n sekere hiërargiese magstruktuur die besluitnemingsproses oor 'n strydpunt oorheers, oorheers 'n ander weer 'n ander strydpunt. Die besluitnemingsproses is dus skerp verdeel op grond van strydpunte. Hierdie kom veral voor in groot plaaslike opsette.

Waar spanninge in die besluitnemingsproses bestaan, word dit beperk deur 'n paar faktore wat Clark lys (Clark, 1968a, 40-44). Hulle is: (1) 'n geïnstitutionaliseerde waardestelsel (dit is waardes en norme wat deur die plaaslike opset gedeel word), (2) norme vir spesifieke rolle (hierdie norme speel 'n belangrik rol in die besluitnemingsprosesse van formele en informele organisasies), (3) burokrasie (die plaaslike politieke burokrasie poog dikwels om plaaslike besluitneming te integreer, hierdie pogings skep egter dikwels teenstand), (4) die wetlike stelsel (is 'n ondersteunende stelsel vir die geldende waardes en norme en ondersteun die besluitnemingstelsel deur die waghond rol wat dit vertolk) en (5) die uitruiling tussen groepe (hierdie uitruiling kan bestaan uit kommunikasie wat normvorming tot gevolg kan hê of dit kan die deel van lede wees).

Anthony O. Orum skryf dat die struktuur van mag verwys na die "social relations and organizations through which the holders of power in a social setting are linked and through which their power becomes exercised." (Orum, 1978, 160) Orum poog om die verskillende plaaslike magstrukture, wat in die literatuur opgeteken is, saam te vat. Dit word voorgestel in figuur 2.



Figuur 2. Vorme van magstrukture (Woordeliks uit Orum, 1978, 161).

Tipe A is 'n eenvoudige piramidale magstruktuur wat beteken dat 'n individu of 'n klein aantal individue bykans oor al die mag in die plaaslike gebied beskik. In tipe B is daar ook 'n klein aantal individue bo in die magstruktuur, maar hulle oefen hulle mag uit deur middel van bemiddelingsliggame wat hiërargies gestruktureer is. Elke liggaam oefen beheer uit oor sy eie verantwoordelike gebied binne die plaaslike opset byvoorbeeld die ekonomie of politiek. Tipe C het, soos tipe B, meervoudige magsentrums. Daar bestaan egter 'n koördineringsentrum wat die doelwitte van die verskillende sentrums integreer. Tipe D het ook meervoudige magsentrums, maar sonder 'n koördineringsentrum. Tipe E is vormloos - geen onderskeibare magstruktuur kom in die plaaslike opset voor nie.

Orum het in aansluiting by sy model van verskillende magstrukture ook 'n aanduiding probeer gee van watter faktore vir hierdie variëteit van magstrukture verantwoordelik is. Hy noem die volgende: (1) Hoe groter die bevolking van 'n plaaslike gebied hoe meer gefragmenteerd en gespesialiseer sal die magstrukture wees weens die groter rolspesialisasie en groter verskeidenheid van sosiale en ekonomiese bronne wat met 'n groter bevolking saamhang (Orum, 1960, 177-178). (2) Hoe meer die plaaslike opset geïndustrialiseer is, hoe meer ontwikkel spesialisasie en hoe meer word die magsgroepe versplinter en geskei (Orum, 1960, 178). (3) Hoe meer die plaaslike opset afhanklik word van instansies daarbuite (ekonomies-, regeringsgewys of ander), hoe meer sal die eenvormige struktuur van die plaaslike magsopset ontwig word en verdeel tot 'n mededingende magstruktuur. Dit spruit uit buite instansies se geneigdheid om self by

magsaspekte in die plaaslike opset betrokke te raak en om 'n mededingende stryd tussen plaaslike groepe te ontketen (Orum, 1960, 179).

Peter H. Rossi skryf die strukturele aard van Amerikaanse plaaslike politiek hoofsaaklik toe aan die mate waartoe plaaslike bestuur geprofessionaliseer is en die mate van homogeniteit van die kieserskorps. Hy stel sy aannames as volg: "(1) The more segregated are political roles from other roles played by incumbent officials, the more independent the governmental structure of a community from other institutional structures. (2) The more heterogeneous the electorate and the greater the degree of political crystallization, the more important the governmental institutions as loci for important decision making." (Rossi, 1968, 135) Oor die aard van die magstruktuur het Rossi die volgende algemene stelling geformuleer: "*in communities with partisan electoral procedures, whose officials are full time functionaries, where party lines tend to coincide with class and status lines and where the party favoured by the lower class and status groups has some good chance of getting elected to office, community power structures tend to be polythitic rather than monolithic.*" (Rossi, 1968, 137)²⁴

9.2 Kritiese evaluering

Die pogings om plaaslike magsopsette grafies voor te stel, lyk op die oog af baie verhelderend. Dit is egter growwe vereenvoudings van die dinamika van plaaslike magsfunksionering. Dit beeld die plaaslike opset onafhanklik van sy konteks uit. Die bande wat die plaaslike gebied met sy omgewing besit, word nie aangedui nie en die variasies in magsfunksionering, afhangend van die saak wat op die agenda is, word nie weergegee nie.

Hierdie modellering van magsopsette toon enkele belangrike veranderlikes aan wat verband hou met magsverhoudinge. Hierdie eenvoudige beskrywings kan vir spesifieke gevalle van magsuitoefening moontlik paslik wees. Die modelle het egter min teoretiese diepte: dit oorvereenvoudig menslike handeling, dit ignoreer die groot rol van die konteks, dit stel magsverhoudinge te simplisties voor en is teoretiese modelle sonder empiriese begronding. Hierdie modelle se verleidelike eenvoudigheid moet dus met

agterdog bejeën word.

10. Netwerk (Strukturele) ontleding

10.1 Bespreking

Die oorsprong van netwerk ontleding lê in die 1950's en vroeë 1960's toe navorsers in die sosiale wetenskappe hierdie idee van ontleding vanuit die wiskunde ontleen het. Netwerk ontleding is ontwikkel om die aard van sosiale strukture te kan meet. Aanvanklik is mense se sosiale posisies bepaal en die verhoudinge van mense volgens hulle verskillende posisies dan gekarteer.

In die middel van die sestiger jare is hierdie logika omgekeer. Die insig het ontwikkel dat dit baie meer insiggewend is om eers mense se verhoudinge te karteer en dan hulle sosiale posisies daarvan af te lei. Hierdie logika het ontwikkel uit die besef dat die dinamiese wisselwerking in die verhoudinge tussen mense die interaksieposisies en rolle wat daaruit voortspruit tot gevolg het.

In die sewentiger jare het netwerk ontleding tot sy wasdom gekom. Hierdie ontwikkeling is gerugsteun deur die wiskundige ontledingsmodel wat Harrison White en François Lorrain ontwikkel het en deur die metingskale wat deur R.N. Shepard, Clyde H. Coombs, Edward Laumann, Louis Guttman en Joel Levine ontwerp is.

Heinz Eulau definieer sosiale netwerke as volg: "A social network can therefore be defined as a set of action sets that are more or less connected to each other through the ties that exist between the persons in ego's action set and other persons in those ego-partners' action sets who are not in ego's first zone." (Eulau, 1986, 161) Die ontleding van hierdie netwerke berus op die volgende veronderstellings (Berkowitz, 1982, 7-10):

- a. Dit is die primêre taak van wetenskap om patrone in die sosiale werklikheid te herken en modelle te ontwikkel wat daarmee ooreenstem.

- b. Die modelle wat ontwikkel word, moet logies, eenvoudig en as vals bewys kan word.
- c. Daar word veronderstel dat die verhoudinge tussen die elemente van 'n sisteem beperkings op die elemente plaas. Die gedrag van elemente word daarom afgelei vanuit die aard van die breë verhoudinge waarin hulle staan in die sisteem.
- d. Klem word gelê op die interaksie en interafhanklikheid van sisteme, subsysteme en elemente van mekaar. Daar word dus nie slegs gefokus op die rol van die elemente of op die rol van die sisteem nie. Die eenheidskarakter van sosiale prosesse word eerder beklemtoon.
- e. Daar word veronderstel dat hierdie benadering van toepassing is op enige dimensie van die sosiale werklikheid.

Verhoudinge is oorvleuelend en kom op verskillende vlakke van algemeenheid voor. Netwerk ontleding werk dus op verskillende vlakke en ondersoek die grense en dinamiese prosesse van die verskillende verhoudingsnetwerke. Heinz Eulau skryf: "Network analysis in the study of urban representation recommended itself as a relational-structural approach to behaviorally and organizationally complex social phenomena that can "cover" in an analytic framework both individual and collective units of action and facilitate smooth transitions along a single continuum from the micro to the macro level of analysis - either by "moving up" the micro-macro continuum in constructing the whole out of its parts or "moving down" the continuum by reducing the whole to its various parts." (Eulau, 1986, 153) Anders as in die hoofstroom van denke waar die gevolge van groeps grense beskryf word, oordeel netwerk analitici dat grense die gevolg is van prosesse (Berkowitz, 1982, 14).

'n Probleem waarmee netwerk analitici worstel is dat mense in 'n paar intieme verhoudinge staan, maar dat die hegtheid van verhoudinge op verdere vlakke baie afneem. Daar bestaan nog nie 'n algemene praktyk waarvolgens hierdie analitici die probleem van lae digtheidsverhoudinge kan aanpak nie. Netwerk analitici is daarom geneig om die sentraliteit van 'n individu of 'n groepie binne 'n netwerk te beskryf en het daarvoor beproefde tegnieke ontwikkel (Berkowitz, 1982, 18-19, 21).

Strukturaliste soos Linton Freeman, Thomas Fararo, Warner Bloomberg en Morris Sunshine het in 1963 ontledings gedoen om plaaslike leiers in 'n plaaslike opset te identifiseer. Hierdie elementêre werk is in die 1970's uitgebrei en die eerste indringende netwerk ontleding van plaaslike magsopsette is gedoen. Dit is onderneem deur Edward Laumann en medewerkers soos Joseph Galaskiewicz, Peter Marsden en Franz Pappi. Twee stede is ontleed naamlik "Altneustadt" (Wes-Duitsland) en "Towertown" (V.S.A.) (Berkowitz, 1982, 6). Ronald L. Breiger het die wiskundige ontleding van die "Altneustadt" data later verder verfyn.

Hierdie ontledings het vier tipes magsopsette geïdentifiseer. Hulle kom grootliks ooreen met die wat Terry Clark in Figuur 1 beskryf het. Hulle beskrywing daarvan is net baie meer diepgaande en word uiteengesit aan die hand van matriksontledings.

'n Interessante bevinding wat uit netwerk ontleding gespruit het, is dat hegte groepe nie noodwendig goeie bedingingsorgane is nie. Heinz Eulau skryf: "... persons strongly tied to each other so that one may speak of "closed" social circles - are likely to be cut off from the representational process One may assume, therefore, that persons with weak ties or in loosely knit circles are more likely to reach the representative body than persons with strong ties in tightly knit networks. This is ... known as "the strength of weak ties" hypothesis." (Eulau, 1986, 157) Hy verklaar dit as volg: "We speculate that persons in loosely knit networks, more in actual contact with the council and seeing it doing a reasonably good job, need not entertain "idealistic" and stereotypic views of representation in general. They seem to know the limits of what the council can or cannot do for them. On the other hand, citizens in tightly knit networks, having exaggerated views of what representation can do for them and what they can do in the process but not really doing much about these views, see the council in an unfavourable light precisely because it does not conform to their preconceptions." (Eulau, 1986, 172)

10.2 Kritiese evaluering

Netwerk ontleding gee hoog op oor hulle vermoë om ook plaaslike magsopsette te kan ontleed. Dit het egter nog nie tot so 'n teoretiese model ontwikkel dat dit plaaslike

magsopsette betekenisvol kan ontleed nie. Daarom is die teoretiese bydrae daarvan beperk. Dit bied egter belangrike ontledingsinstrumente wat gebruik kan word om verhoudinge in plaaslike magsopsette uiteen te sit.

Op 'n normatiewe vlak poog hierdie ontledingsbenadering om reg te laat geskied aan die uiteenlopende sosiale verhoudinge wat mense aangaan en die effek wat daardie verhoudinge op mense se handeling het. Hierdie fokus op die mens in sy posisie tot sy omgewing tel tot die krediet van die benadering. Die fokus op verhoudinge veroorsaak dat die benadering nie reg kan laat geskied aan stremmende faktore in die omgewing van die magsopset wat nie direk verband hou met menslike verhoudinge nie. Netwerk ontleding se ontledingsvermoë is dus beperk. Dit kan nie reg laat geskied aan al die faktore wat 'n rol speel in magsverhoudinge nie.

Metodologies is netwerk ontleding van hoogstaande gehalte. As 'n gegronde teoretiese benadering werk dit vanuit empiriese gegewens. Met gesofistikeerde wiskundige modelle word gepoog om die empiriese gegewens in abstrakte begrippe te omskryf. Die resultaat is egter beperk omdat die empiriese fokus beperk is en nie deur filosofiese en normatiewe uitgangspunte verryk word nie. Dit is egter 'n sterk empiriese benadering waarvan die tegnieke en insigte nie in die ontleding van plaaslike magsopsette geïgnoreer kan word nie.

11. Die nuwe politieke kultuur

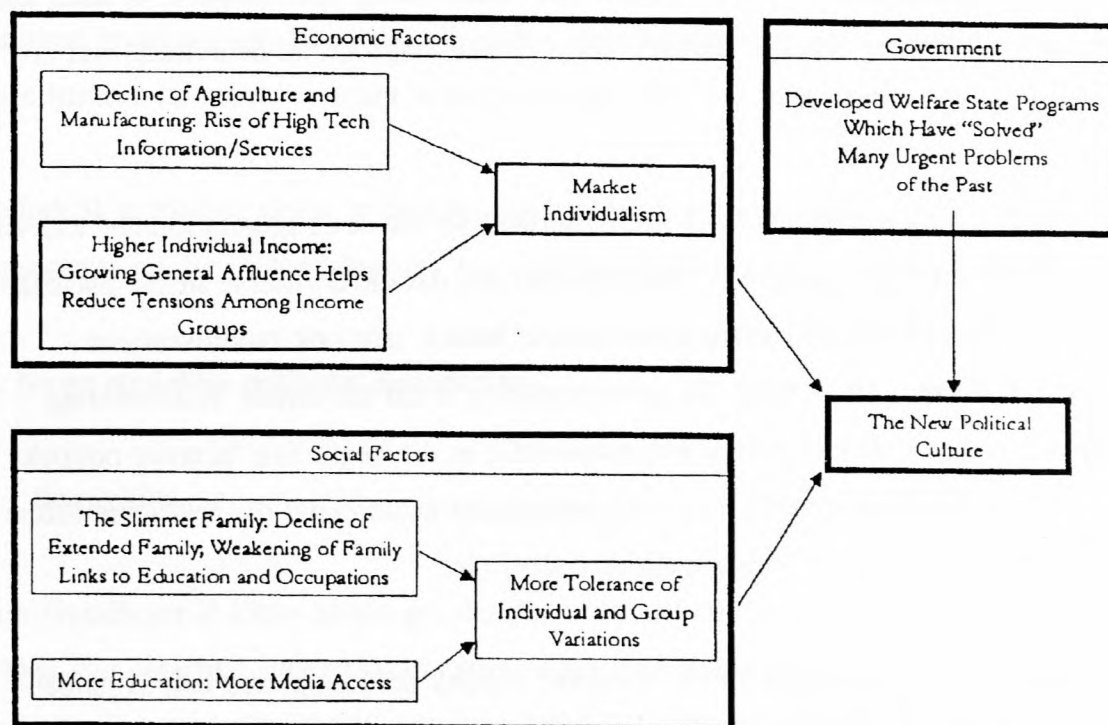
11.1 Bespreking

Die sogenaamde nuwe politieke kultuur op plaaslike vlak word breedvoerig bespreek in Terry Nichols Clark en Vincent Hoffmann-Martinot se nuwe boek *"The New Political Culture"* (1998). Hierdie nuwe politieke kultuur hou nie verband met klasseonderskeidings nie. Dit beklemtoon sosiale strydpunte bo klasse strydpunte. Terry N. Clark skryf dat die nuwe politieke kultuur op sewe uitgangspunte berus. Hulle is die volgende:

- a. Die klassieke links-regse politieke verdeling is getransformeer. Links verwys nou al hoe minder na klasverwante sake en al hoe meer na sosiale strydvrage. Hierdie sosiale strydvrage hou nie meer noodwendig verband met wie besit en beheer produksiemiddele nie (Clark e.a., 1998, 11).
- b. Sosiale en fiskale/ekonomiese strydvrage word van mekaar geskei. Sosiale strydpunte word nie meer as die gevolge van ekonomiese strydpunte beskou nie. Hulle word nou in hulle eie reg as strydpunte beskou. Verdraagsaamheid teenoor multikulturalisme is 'n voorbeeld van 'n sosiale strydvrage wat nou in eie reg deur linkse politiek bevorder word (Clark e.a., 1998, 11).
- c. Sosiale strydvrage is politiek nou meer prominent as fiskale/ekonomiese strydvrage. Dit spruit uit die groei in welvaart in die Weste en mense se toenemende besorgdheid oor sake wat met 'n gehalte lewenstyl en goeie geriewe verband hou (Clark e.a., 1998, 11). Mark Baldassare het in sy bestudering van publieke ondersteuning vir beheermaatreëls oor plaaslike groei in Kalifornië, V.S.A. bevestiging vir hierdie uitgangspunt gevind (Baldassare, 1998, 272-273).
- d. 'n Liberale mark ekonomie (voorheen met regse partye vereenselwig) en sosiale progressiwiteit (voorheen met linkse partye vereenselwig) word beide omarm (Clark e.a., 1998, 11). In hoofstuk 5 van hierdie boek toon Vincent Hoffmann-Martinot aan dat die nuwe politieke kultuur partye se politieke rol verminder (Hoffmann-Martinot, 1998, 213). Voorkeur word gegee aan individue wat hulleself voorhou as die direkte verteenwoordiger van die burgers as partykandidate wat die party-ideologie ook moet bevorder.
- e. Die groot welvaartstaat word bevraagteken. Die uitkontraktering en desentralisasie van dienste word verkies. Daar bestaan 'n afkeur van groot sentraal beheerde burokrasieë. Kleiner burgerlik verantwoordbare administrasies word verkies. Streeks en plaaslike voorkeure word ook beklemtoon teenoor nasionale belange. Toepaslike slagspreuke is: "Klein is mooi" en "Dink globaal, maar handel plaaslik" (Clark e.a., 1998, 12).
- f. Breë publieke deelname word beklemtoon ten koste van hiërargiese politieke strukture. Publieke deelname aan beleidsformulering en dienslewering word geëis. Tradisionele wyses van dienslewering word dus ernstig deur die nuwe politieke kultuur beïnvloed (Clark e.a., 1998, 11).

- g. Die nuwe politieke kultuur kom veral voor by jonger, hoogs opgeleide en gegoede individue en ryk samelewings (Clark e.a., 1998, 11).

Terry N. Clark en Ronald Inglehart se beskouing oor watter faktore die nuwe politieke kultuur teweeggebring het, word in Figuur 3 uiteengesit. Onderliggend aan die faktore wat in die figuur uitgesonder word, lê drie prosesse. Een is die afplatting van hiërargieë.



Figuur 3: Die faktore wat die Nuwe Politieke Kultuur tot stand bring (Woordeliks uit Clark en Inglehart, 1998, 37).

Dit word aangemoedig deur vakbonde, sosiale bewegings en die dinamika van die nuwe ekonomie. 'n Tweede is die bemagtiging van individue wat die gevolg is van hoër vlakke van opleiding, deelname aan vrywillige verenigings en wyer sosiale kontakte. Die derde is veranderinge aan strukturele omstandighede waarvan globalisering die belangrikste is. Om kompetender te wees, moet stede inpas by wêreldwye neigings (Clark en Inglehart, 1998, 36-41).

Clark en Inglehart het die sewe uitgangspunte van hierdie kultuur breedvoeriger uitgewerk en dit uiteengesit in 22 stellings. Vir elke stelling gee hulle ook 'n paar voorbeelde om dit

te illustreer (Clark en Inglehart, 1998, 17-64). Clark het ook aan die hand van vergelykbare datastelle van verskillende lande 11 van hierdie stellings direk getoets en 6 indirek (Clark, 1998a, 76-160). Hy vind sterk steun vir die stellings wat verband hou met die beskouings oor hiërargiese strukture in die nuwe politieke kultuur. Vir die ander stellings het hy nie sulke sterk ondersteuning gevind nie. Die is die gevolg van ander veranderlikes wat die verbande beïnvloed (Clark, 1998a, 164). Die omvattende wyse waarop hy in hierdie ontleding te werk gegaan het, saam met sy span helpers, is seker die mees diepgaande ontleding van die faktore, wat plaaslike magsopsette beïnvloed, wat nog ooit onderneem is.

Hans Geser vind nie stawende getuienis in Switserland vir die sewe uitgangspunte, wat vir die nuwe politieke kultuur uitgespel is, nie. Hy toon aan dat die Switserse linkse plaaslike politiek, naas hulle tradisioneel sosiaal-demokratiese beleid, tans ook mobiliseer om sosiale strydvrage (Geser, 1998, 259). Sy gevolgtrekking is dat dit eerder 'n uitbreiding van geskilpunte tussen politieke partye verteenwoordig as die begin van 'n nuwe politieke kultuur. Tog wil dit voorkom asof Geser nie genoegsaam aantoon dat die Switserse linkse plaaslike politiek lank reeds nie klasse politiek bedryf nie.

Dat daar 'n nuwe politieke kultuur in die Westerse politiek na vore getree het, is duidelik. Soos wat Clark en Inglehart self ondervind het met hulle studie, is dit steeds moeilik om presies die aard daarvan te beskryf en die dinamika daarvan te begryp. Hierdie teorie bied egter baie nuttige konsepte en insigte wat in die ontleding van plaaslike magsopsette deeglik verreken moet word.

11.2 Kritiese evaluering

Hierdie teorie beskou die mens as 'n dinamiese wese wat op nuwe wyses op sy omgewing kan reageer. Hierdie kreatiwiteit van die mens om in 'n nuwe tydvak nuwe politieke voorkeure te ontwikkel word goed deur die teorie verwoord. Ongelukkig word dit oordoen. Dit word voorgehou as 'n massale beweging van voorkeure by mense wat almal raak. Die kollektiewe mens eerder as die individuele mens word dus beklemtoon. Daardeur word die mens sy vryheid tot handeling ontnem.

Hierdie teorie vat die invloed van nuwe omgewingsfaktore op die plaaslike politiek uitstekend saam. Dit is juis waarop hierdie teorie fokus. Hierdie fokus op die omgewing lei egter daartoe dat die interne verhoudinge binne die magsopset nie in die teorie verdiskonteer word nie. Die teorie besit ten opsigte daarvan 'n ernstige leemte.

Metodologies volg die teorie die uitspel van algemene stellings wat in spesifieke stellings verder verwoord word en dan empiries getoets word. Hierdie toetsing lewer nie sterk empiriese getuienis vir die model nie. Die wetenskaplike eerlikheid waarmee hierdie teorie hanteer is, moet waardeer word. Dit kom min voor in teoretisering.

Uiteindelik is hierdie teorie 'n beskrywing van nuwe omgewingsfaktore op plaaslike magsopsette en die invloed daarop. Ten opsigte daarvan is hierdie teorie belangrik.

12. Nuwe stedelike politieke benadering

12.1 Bespreking

Mark Gottdiener lê klem op die groeiende verskynsel dat stede al hoe minder onder die invloed van plaaslike sakelui staan. Stede word toenemend deur sakelui en sake aktiwiteite van buite die stad beïnvloed (Gottdiener, 1994, 12). Daarmee ontken Gottdiener nie die invloed van binne-stedelike morele, politieke, ekologiese en ekonomiese faktore op stedelike funksionering nie. Dit is juis die wisselwerking tussen hierdie faktore en globale kapitalisme wat tans in stede van groot belang in die beskrywing van stedelike politieke prosesse is.

Gottdiener oordeel ook dat stedelike navorsing in die verlede baie klem gelê het op die stootfaktore in die besluitnemingsprosesse van stedelinge. Stootfaktore word afgelei uit die redes wat mense aanvoer oor hoekom hulle met hulle huidige toestand van sake ontevrede is. Gottdiener meen dat trekfaktore nou eers deur navorsers van stedelike funksionering behoorlik in teoretiese modelle verreken word. Hierdie trekfaktore spruit uit die bewustelike rol wat die nasionale regering speel om deur subsidies, lenings en skenkings sekere tipes stedelike ontwikkeling aan te moedig (Gottdiener, 1994, 13). Ook

eiendomsontwikkelaars is verantwoordelik om deur hulle aktiwiteite sterk trekfaktore in stedelike gebiede te vestig (Gottdiener, 1994, 14). Hulle inisiatiewe bepaal tot 'n groot mate die aard van ontwikkelinge wat in 'n stad voorkom en die leefpatrone van die stedelinge.

Gottdiener se nuwe stedelike benadering lê ook baie klem op die rol van kultuur en die verbandhoudende kulturele objekte wat aan 'n stad of stadsgebied 'n spesifieke karakter verleen. Gottdiener beklemtoon daarom die belangrikheid van die studie van kulturele tekens en simbole in stedelike verband. Die beeld van 'n stewige bankgebou, 'n luukse hotel of 'n kil regeringsgebou kan bestaande idees oor banke, hotelle of die regering versterk of wysig. Die mag van hierdie tipe tekens en simbole moet nie onderskat word nie (Gottdiener, 1994, 16).

Die uiteindelijke slotsom waartoe Gottdiener kom, is dat die nuwe stedelike politiek baie beperk is. Weens die beperkte deelname van kiesers aan plaaslike verkiesings, die tipies Amerikaanse verskynsel van stede wat beheer word deur 'n meervoud van munisipaliteite en die voorkeur wat aan inisiatiewe van die privaatsektor bo die publieke sektor gegee word, is plaaslike politiek van beperkte betekenis (Gottdiener, 1994, 244-245). Plaaslike regerings speel 'n beperkte rol in die totale politiek van die stad.

12.2 Kritiese evaluering

Die nuwe stedelike benadering is nie 'n teorie oor plaaslike magsopsette nie. Dit is eintlik net 'n beskrywing van die veranderende konteks waarbinne plaaslike magsopsette hulle bevind. As verryking van die konteks elemente van 'n teorie oor plaaslike magsopsette word hier 'n waardevolle bydrae gelewer. Die konteks van plaaslike magsopsette verander voortdurend. Daarom is dit noodsaaklik dat die aard van elke nuwe konteks behoorlik verwoord moet word. Hierdie benadering gee egter te min aandag aan die inisiatief wat individue in plaaslike magsopsette kan neem. Dit gee ook nie inhoud aan die magsverhoudinge wat op plaaslike vlak bestaan nie. 'n Teoretiese struktuur bestaan ook nie en dit is nie duidelik hoe die benadering geverifieer kan word nie.

Gottdiener se teoretiese bydrae is nie uniek nie en 'n mens hoor by hom die eggo's van baie ander teoretici. Hy poog egter om van hulle insigte bymekaar te bring. Sy insigte is egter relevant vir die konteks van plaaslike magsopsette en moet in gedagte gehou word by die ontleding daarvan.

13. Die regering primêr as diensverskaffer

13.1 Bespreking

Volgens hierdie teoretiese perspektief is die primêre rol van munisipale regerings om effektiewe diens te lewer. Hierdie teorie het aan die begin van die twintigste eeu ontwikkel as 'n reaksie op die voorkoms van korrupsie en kliekbeheerde politiek op die plaaslike vlak. Hierdie teoretici "... drew the analogy to the business corporation which pursued economy and efficiency through application of experts and scientific techniques rather than through 'political' considerations." (Wolman, 1996, 163) Hulle beveel dus aan dat die raad 'n stadsbestuurder aanstel wat 'n ekspert op publieke bestuur is en verantwoordelik is vir die dag tot dag funksionering van die plaaslike regering. Hierdie benadering het 'n wantroue in en 'n afkeer van groepspolitiek en die rol van belangegroeppe in plaaslike politiek.

'n Ander beklemtoning binne hierdie teorie is die beklemtoning van die behoeftes van plaaslike mense en dat die plaaslike regering daardie dienste moet verskaf. Dit is 'n sterk populistiese benadering. Loet Douwes-Dekker, Abel Majola, Philip Visser en Davin Bremner beskou plaaslike konflik in Suid-Afrika vanuit die onvermoë van plaaslike strukture om plaaslike behoeftes aan te spreek. Deur hulle ontleding van konflik in Phola Park, KwaGreen, Ntshonalanga, Thabong-Welkom en Thokoza in die vroeë 1990's toon hulle aan hoedat dit gespruit het uit die verontagsaming van plaaslike behoeftes (Douwes-Dekker, e.a., 1995). Weens beperkte hulpbronne kan plaaslike regerings nie behoorlik plaaslike behoeftes diens nie. Dit dwing plaaslike regerings in die rigting van die publieke keuse teorie.

13.2 Kritiese evaluering

Hierdie is 'n baie sterk normatiewe benadering. Dit wantrou die politieke vermoëns van die publiek en sy verteenwoordigers. Dit glo eerder dat 'n bestuursmodel geskoei op die private sektor se beklemtoning van effektiewe dienslewering die antwoord is vir publieke plaaslike dienslewering sinistansies. Dit is normatief gesproke 'n baie omstrede standpunt. Effektiewe dienslewering word uitsluitlik as die doel van die plaaslike magsopset beskou en 'n sterk bestuursmodel as die beste magsmodel. So 'n beskouing verwerp die demokratiese funksionering van die politiek as 'n ideaal op sigself. Die publiek word ook slegs beskou as verbruikers van dienste. Dit is 'n growwe veralgemening van plaaslike dinamika.

Hierdie beskouing verreken ook nie die breë konteks van plaaslike magsopsette nie, dit oorvereenvoudig die plaaslike magsverhoudinge en het nie 'n omvattende teoretiese onderbou nie. Hierdie verheerliking van bestuursvaardigheid is baie oppervlakkig en lewer nie regtig 'n teoretiese bydrae nie.

14. Publieke keuse teorie

14.1 Bespreking

Hierdie teorie sluit aan by die utilitaristiese individualisme. Daar word gefokus op die beskouings van individuele burgers eerder as op die rol wat die regering kan speel. Hierdie teorie is in die vyftigerjare deur C. Tiebout geformuleer as 'n poging om die optimale vlak van besteding op publieke groepe te verkry (Wolman, 1996, 164). Die uitgangspunt van hierdie teorie word as volg gestel: "The core political value of local democracy is the accurate representation of individual tax and service preferences necessary for an efficient allocation of resources." Dienste word dus gelever op die vlak waartoe gebruikers bereid is om daarvoor te betaal.

Dit is die oortuiging van die voorstanders van hierdie teorie dat plaaslike regerings geneig is om meer op publieke dienste uit te gee, as wat die voorkeure van die publiek

regverdig. Groot publieke burokrasieë skep in hulleself voordele vir burokrate om hulle te beywer vir groter begrotings en om meer dienste te lewer aan die publiek as wat die publiek bereid sou wees om voor te betaal as hulle kon kies. Burokrasieë verskaf ook nie aansporings aan burokrate om produktiwiteit en doelmatigheid na te streef nie. Daarom beklemtoon hierdie teorie doelmatige dienslewering as: "... that allocation of resources that best reflects the aggregated preferences for goods and services of local citizens, given their willingness to pay for them." (Wolman, 1996, 165) Hierdie teorie steun dus klein oorvleuelende eenhede van plaaslike regering wat hulle belasting en dienste toespits op die voorkeure van die publiek.

Die gebruikers van openbare dienste is belangrik vir die plaaslike regering omdat hulle mening en houding oor die diens bepalend is vir waarmee hulle tevrede is. Die plaaslike regering fokus daarom hulle kommunikasie oor die dienste veral op hierdie groep. Sulke kommunikasie skep groter begrip by gebruikers oor die koste en die vlak van gelewerde dienste.

14.2 Kritiese evaluering

In sy wese is hierdie 'n konserwatiewe teorie. Dit veronderstel dat dienslewering tot die publiek se voordeel gestruktureer is en net verder na hulle smaak herskik moet word. Die moontlikheid dat die dienste weens historiese redes oneweredig onder die publiek versprei is, word geïgnoreer. Herverdeling van dienste om billike dienslewering aan die breë publiek te verseker, word nie in berekening gebring nie (Dowding, 1996,60).

'n Verdere kritiek teen hierdie standpunt is dat effektiewe dienslewering nie noodwendig die belangrikste doel van plaaslike politiek is nie, maar sake soos ekonomiese posisie, sosiale aansien en politieke mag belangriker daarin kan wees (Mollenkopf, 1992, 33). Plaaslike politiek kan al minder vanuit binne-plaaslike faktore beskryf word, buite-plaaslike faktore speel 'n toenemend belangrike rol op die plaaslike politiek. Daarvan is die mededinging tussen plaaslike gebiede vir beleggings een van die invloedrykste faktore op die plaaslike politiek.

Hierdie standpunt gee glad nie aandag aan die aard van plaaslike magsverhoudinge nie en dit beskik ook nie oor 'n teoretiese raamwerk nie. Dit gee voor dat dit aan mense optimale dienslewering wil lewer, maar in wese is dit 'n motivering vir fiskale dissipline en inkortings.

Die winspunt van hierdie standpunt is dat dit aantoon hoe maklik plaaslike magsopsette vir hulle eie voordeel funksioneer eerder as ter wille van die publiek se belange.

15. Speelteorie (game theory)

15.1 Bespreking

Die twee klassieke studies waarin speelteorie aangewend is om plaaslike politiek mee te beskryf was Norton E. Long se "The Local Community as an Ecology of Games" in die *American Journal of Sociology* 64 (November 1958) 251-261 en Paul A. Smith se "The Games of Community Power" in die *Midwest Journal of Political Science* 9 (February 1965) 37-60²⁵.

Norton Long se uitgangspunt is dat die mens van nature 'n voorliefde het om te speel en om spele te ontwikkel, hierdie spele doodernstig op te neem en groot bevrediging daaruit te kry (Long, 1958, 467).

In speelteorie word die plaaslike politiek beskou as 'n spel wat gespeel word deur spelers, volgens reëls, met vaardighede en strategieë, voor 'n gehoor om meer voordele vir hulleself as hulle teenstanders in te oes. Volgens speelteorie kan deelname en invloed in die plaaslike politiek afgelei word van die reëls van die politieke spel en die voordele wat daaruit bekom word.

Die plaaslike politiek bestaan nie net uit een spel nie, maar spruit uit 'n meervoud van spele. Op plaaslike vlak kom die politieke spel, bankspel, kontrakteringspel, koerantspel, burgerlike organisasiespel, kerklike spel en ander voor (Long, 1958, 467). Die plaaslike politiek kan beskryf word op grond van die wyse waarop elke spel gespeel word en

spelers van een spel in 'n ander gebruik word. Hierdie oor en weer betrokkenheid van spelers hou verband met die geleentheid en bedreiging wat spelers van een spel vir hulleself sien in die wyse waarop die ander spele gespeel word (Long, 1958, 468).

Die toeskouers tot die spele is alleen belangrik in die mate waartoe hulle die bereiking van die doelwitte van die spel kan bevorder of verhinder. Die toeskouers is dus alleen vir die rolspelers in die spel belangrik wanneer hulle 'n effek op die spel kan hê (Long, 1958, 479). Andersins word hulle geïgnoreer. By die toeskouers self bestaan die mening dat die rolspelers gode is wat die plaaslike opset se belange positief sal behartig of duiwels is wie se wanbestuur vir al die plaaslike probleme verantwoordelik is. Die toeskouers vind dit gerieflik om die funksionering van die plaaslike opset toe te skryf aan die rolspelers (Long, 1958, 472). Koerante buit hierdie beskouings van mense tot hulle voordeel uit. Dit bied 'n ideale veld vir sensasionele nuus. Koerante voed daarom hierdie beskouing by die toeskouers van plaaslike spele. Dit veroorsaak dat rolspelers koerante in ag moet neem in hulle handelinge. Rolgedrag is daarom soms die resultaat van die interaksie tussen die koerante en die rolspelers (Long, 1958, 478).

Spele, waarin 'n spesifieke doel gerealiseer word, word met groot intensiteit en doelgerigtheid gespeel. Sulke spele is gewoonlik baie goed georganiseer. Spele met 'n algemene doel word met baie minder energie gespeel. Hulle is ook redelik oneffektief in die bereiking van doelwitte (Long, 1958, 479).

Die plaaslike opset se samehang word nie teweeggebring deur oorkoepelende organisasies nie, maar deur die oorvleueling van plaaslike spele (Long, 1958, 471). 'n Plaaslike opset is nie 'n rasioneel beplande struktuur nie, maar kom tot stand uit 'n spektrum van spele. Plaaslike politici verskaf dienste aan plaaslike spele en bemiddel tussen mededingende rolspelers. Gewoonlik is die top ekonomiese rolspelers nie ingebind in 'n hegte eenheid nie wat na die belange van die plaaslike opset omsien nie. Plaaslike mense verlang na so 'n eenheid. Daarom skryf Norton Long: "The nomination of a top leadership by newspapers and public and the attempt to create such a leadership in fact by civic technicians are due to a recognition that there is a need for a leadership with the status, capacity, and role to attend to the general problems of the territory and give substance to

a public philosophy." (Long, 1958, 479)

Paul Smith rapporteer dat vir die stad Mayburg in Iowa, V.S.A. 'n opname getoon het dat die plaaslike politieke spel deur leiers buite die spel en die breë publiek as relatief onbelangrik beskou is (Smith, 1968, 138). Smith se slotsom op grond van sy ontleding is dat aan die politieke spel 'n beskeie waarde toegeken word (Smith, 1968, 144). Spelers word nie aangetrek van ander spele nie, veral nie vanaf die besigheidsektor nie.

Besigheidslui is betrokke by die plaaslike politiek, maar net tot 'n beperkte mate.

Potensiële spelers word ook afgeskrik deur die beperkte reëls van die politieke spel en die groot onsekerheid wat spruit uit die variasies in wie polities deelneem, tot watter mate en volgens watter reëls. Dit maak die politiek 'n gevaarlike spel vir mense uit die boonste en onderste ekonomiese lae van die samelewing.

15.2 Kritiese evaluering

Long en Smith se bydraes is steeds die hoofwerke in die spelteorie m.b.t. plaaslike magsopsette. Hulle teoretiese bydraes is beperk, maar dit gee tog 'n unieke beskrywing van die magspeletjies wat mense speel. Die genot wat mense put uit magspeletjies kan nie ontken word nie.

Hierdie teorie lyk op die oog af of dit oor baie potensiaal beskik, maar die fokus op politieke hoofrolspelers veroorsaak dat dit normatief en konteks gewys arm is. Politieke rolspelers word as politieke diere beskou en die rol van die konteks word glad nie verreken nie. Hoewel gepoog word om 'n teoretiese struktuur op te bou, is dit baie elementêr. Die teorie se bydrae is daarom baie beperk.

16. Die rol van individue

16.1 Bespreking

Aaron Wildavsky som die debat oor die rol van individue in die politiek goed op. Hy skryf: "The role of the individual in history has long been the subject of inconclusive

debate. Is he a true maker of history or is he merely a manifestation of deeper social currents? ... Probably the best that can be done in this famous "chicken-and-egg" controversy is to look upon the conditions of the time as setting broad limits within which the remarkable individual can move, that is, to look upon the remarkable individual as thwarted or assisted in varying degrees by these circumstances." (Wildavsky, 1968, 124)

Die uitvoerigste uiteensetting van die beïnvloedingsrol van individue kom voor in die besluitnemingsprosesmodel wat deur Ronald L. Nuttall, Erwin K. Scheuch en Chad Gordon (1968, 351-352) ontwikkel is²⁶. Daaruit is dit duidelik dat 'n individu sy wil in 'n besluitneming kan laat geld deur self invloed op die besluitnemingsproses uit te oefen of deur mense wat 'n invloed kan uitoefen tot eie voordeel te manipuleer.

Oor die invloed wat mense kan uitoefen in die besluitnemingsproses het Nuttall, Scheuch en Gordon 'n tipologie van invloedrykes ontwikkel. Dit word weergegee in Tabel 3.

Tabel 3. 'n Tipologie van invloedrykes (Woordeliks uit Nuttall, e.a., 1968, 359).

		Perceived Access to Resources	
		yes	no
Actual access to Resources	yes	(A) Manifest Influence	(B) Potential Influence
	no	(C) Reputed Influence	(D) Without Influence

In Tabel 3 word aangetoon dat mense hulle laat beïnvloed tot die mate waartoe hulle oordeel iemand oor wesentlike invloedryke bronne beskik of nie. Dit is die uitgangspunt vir 'n hele paar gevolgtrekkings wat Nuttall, Scheuch en Gordon oor die gedrag van invloedrykes gemunt het. Hierdie gevolgtrekkings is as volg: Akteurs met bewese invloed (Blok A) is in 'n baie sterk posisie om die besluitnemingsproses te beïnvloed. Akteurs met potensiële invloed (Blok B) is onvoorspelbaar - daar kan nie voorspel word wanneer hulle tot die besluitnemingsproses gaan toetree nie, indien wel. Hulle gevolgtrekking oor dié wat na bewering invloed besit (Blok C), lui: "... if an actor is aware that his influence is essentially illusory, he will try to avoid a demand for pay-off sanctions ..." en "... in a

decision-making system where few crucial decisions have occurred in the recent past, many actor will have merely Reputed Influence". (Nuttall, 1968, 362) Dié mense sonder invloed (Blok D) "will be primarily the actors without influence who will try to change the mode or structure of a decision-making system" (Nuttall e.a., 1968, 361).

In die lig van die voorafgaande het Nuttall, Scheuch en Gordon verder gegaan en 'n stel algemene stellings verwoord. Hoewel hulle ook klein, goed georganiseerde drukgroepe as akteurs in die stellings beskou, voeg ons hierdie stellings onder hierdie afdeling in, omdat dit individuele gedrag in die beïnvloedingsrol besonder mooi belig. Die stellings is as volg:

- a. Mense met potensiele invloed, omdat hulle invloedsbronne by ander onbekend is, is waarskynlik die eerste wat dit sal gebruik om die bestaan daarvan te bewys. "... whenever there is a choice to sanction or not, the rank order of readiness to sanction would be: (1) actors with Potential Influence, (2) actors with Manifest Influence, and (3) actors with Reputed Influence. For all actors, the tendency to sanction will be lower the less permanent are their resources." (Nuttall e.a. 1968, 365)
- b. Die wesentlike uitoefening van invloed, deur bronne daarvoor aan te wend, is nie aantreklik vir invloedrykes nie. "... except for actors with the goal to increase influence, all actors will tend to avoid payoff, unless an avoidance of sanctioning would imply a loss of influence. And, the main condition under which payoff is chosen as the normal strategy by all other types of actors is against actors who are suspected of having only Reputed Influence. Other things equal, the suspicion that the influence of other actors may be merely Reputed will increase, the longer the time since the previous Payoff." (Nuttall e.a. 1968, 365)
- c. Bronne kan permanent wees of met invloeduitoefening opgebruik word. Permanente bronne gee groter hefkrag aan invloedrykes. "If there is a mutually perceived asymmetry in the permanency, then the actors with the more permanent resource will tend to push sanctioning to the payoff state." (Nuttall e.a. 1968, 365)

Ook die algemeenheid van die bronne is belangrik. "The more general a resource, the greater the chance that a challenge to actually pay-off will not be accepted; the more specific a resource, the more likely the actual sanctioning after a challenge has been extended." (Nuttall e.a. 1968, 365)

- d. Die omvangrykheid waarmee sanksies toegepas word, het 'n invloed op die posisie van invloedrospelers in die situasie. "... the longer the exchange of sanction continues in a given conflict situation, the more likely is the reduction of influence positions to the two positions of Manifest Influence and Without Influence. And: A single round of exchange of sanctions does not increase the stability of an influence structure; an extended exchange of sanctioning does." (Nuttall e.a., 1968, 366)
- e. Goeie kommunikasie skep begrip en verminder die plek van beïnvloeding. "Other things equal, the better the communication in a given decision-making structure, the less likely is the occurrence of actual pay-off. Lack of communication and lack of actual precision in a situation increase the likelihood that challenges to actually engage in sanctioning will occur." (Nuttall e.a., 1968, 366)

Individue met talent, vaardighede, bronne en motivering speel 'n baie belangrike rol in plaaslike magsopsette. Hulle leiersrol moet ten volle verreken word in 'n model van plaaslike magsopsette.

16.2 Kritiese evaluering

Individue is 'n baie belangrike aspek van plaaslike magsopsette. Teoretisering oor hulle rol is daarom absoluut noodsaaklik in die teoriebou oor plaaslike magsopsette. Hoewel hulle rol baie verhelderend kan wees in die verstaan van plaaslike politieke funksionering en besluitneming is daar natuurlik 'n magdom ander faktore wat ook verreken moet word. Die bogaande bespreking oor die rol van individue in plaaslike magsopsette gee egter belangrike riglyne vir watter rol individue in plaaslike magsopsette speel. Dit moet ingepas word in 'n breë teorie oor plaaslike magsopsette.

17. Samevatting

In hierdie samevatting word die fokus van elk van die 15 teoretiese benaderings in tabel 4 aangedui. Naas die tabel word ook van die hoof faktore, wat na vore gekom het in die behandeling van die verskillende teoretiese benaderings, genoem.

Elk van die teoretiese benaderings wat in hierdie hoofstuk behandel is, beskou plaaslike magsopsette vanuit verskillende oogpunte. Dit beteken dat elk 'n unieke fokus het. Hoewel van hierdie benaderings, weens hulle kompleksiteit, verskillende fokusse het, word gepoog om in tabel 4 die hoof fokus van elke teoretiese benadering te verwoord.

Tabel 4. Teoretiese benaderings

Teoretiese benaderings	Fokus
1. Elite teorie	Die identifisering van 'n plaaslike elite en die beskrywing van hulle politieke rol.
2. Pluralistiese teorie	Die beskrywing van plaaslike groepe se aktiewe rol in die plaaslike politieke prosesse.
3. Regime teorie	Die beskrywing van die samespanning tussen die plaaslike regering en die private sektor om ekonomiese doelwitte te realiseer.
4. Marxistiese teorie	Die beskrywing van die wyse waarop die plaaslike regering in diens staan van die heersende klas se belange en die rol van sosiale bewegings om dit te transformeer.
5. Reguleringsbenadering	Die beskrywing van die wyse waarop die kapitalistiese stelsel se teenstrydighede oorkom word deur post-fordistiese maatreëls aan te wend in die plaaslike sosio-politieke opset.
6. Feministiese benadering	Die beklemtoning van die geïntegreerdheid én die verdeeldheid van die plaaslike sosio-politieke opset wat deur ander teorieë misgekyk word. Vroue se plek in die plaaslike politiek word ook beskryf.

7.	Vergelykende empiriese benadering	Die aanwending van hipotese-toetsing om variasies in plaaslike magsopsette se funksionering aan te toon. Klem word veral gelê op die verskillende aanpassings-maatreëls wat plaaslike regerings volg in die lig van fiskale beperkinge.
8.	Meervoud van magsopset-modelle	Die modellering van verskillende plaaslike magsopsette wat voorkom met die klem op die aard van die verhouding tussen die regeerders en die burgers.
9.	Netwerk ontleding	Die beskrywing van die dinamiese prosesse in verskillende verhoudings-groepe wat politieke resultate oplewer.
10.	Die nuwe politieke kultuur	Die beskrywing van 'n nuwe politieke oriëntasie by jong gegoede individue en ryk samelewings. Dit behels 'n beklemtoning van sosiale strydvrage bo ekonomiese strydpunte en 'n afkeur van hiërargies gestruktureerde politieke strukture. Publieke deelname word beklemtoon. Streeks- en plaaslike voorkeure word beklemtoon teenoor nasionale belange.
11.	Nuwe stedelike politieke benadering	Die beskrywing van nasionale fiskale maatreëls en die globale ekonomie se invloed op die plaaslike magsopset.
12.	Die regering primêr as diensverskaffer	Die beskrywing van die effektiewe wyse waarop plaaslike regerings dienste kan lewer wat aan die behoeftes van die publiek voldoen. Publieke administratiewe beginsels word sterk beklemtoon.
13.	Publieke keuse teorie	Die beskrywing van die wyse waarop optimale dienslewering aan die publiek bewerkstellig kan word. Dienste word slegs gelever op die vlak waartoe gebruikers bereid is om daarvoor te betaal.
14.	Speelteorie	Die beskrywing van die aard van die plaaslike politiek aan die hand van sy reëls en die voordele wat daaruit vir rolspelers spruit. Klem word gelê op die spelkarakter van die plaaslike politiek.

15. Die rol van individue	Die beskrywing van die rol wat individue in die plaaslike politiek kan speel deur die besluitnemingsproses en die uitvoering daarvan te reguleer deur van beïnvloedingsbronne gebruik te maak.
---------------------------	--

Hierdie teoretiese benaderings het baie faktore uitgewys wat belangrik is wanneer plaaslike magsopsette ontleed word. Hierdie faktore word in die teoretiese raamwerk van hoofstuk 3 gesintetiseer. Opsommend word hier net van die hoofte faktore wat in hierdie hoofstuk prominent was, genoem. Die faktore kan in twee hoofgroepe verdeel word - die buite die plaaslike gebied en die binne die plaaslike gebied.

a. *Hoofte faktore buite die plaaslike gebied*

In hierdie hoofstuk is die volgende hoofte faktore buite die plaaslike gebied beskryf:

i. Strukturele faktore

Die sosiale patrone en produkte, ekonomiese ordening en politieke strukture en prosesse vorm die omgewing waarbinne plaaslike politiek bedryf word. Hierdie elemente oefen van buite die plaaslike gebied 'n invloed op plaaslike magsopsette uit omdat hulle vanuit die globale, nasionale en streeksopsette 'n impak op die plaaslike opset se funksionering het.

ii. Nie-strukturele faktore

Die politieke geskiedenis van Suid-Afrika besit traumatiese elemente. Hierdie emosionele sy van die geskiedenis funksioneer veral sterk op plaaslike vlak waar mense betekenis gee aan hulle lewensomstandighede ook in die lig van die geskiedenis. 'n Ontleding van plaaslike magsopsette moet hierdie emosionele komponent verreken.

b. *Hooffaktore binne die plaaslike gebied*

In hierdie hoofstuk is die volgende hooffaktore wat 'n invloed binne die plaaslike gebied uitoefen, beskryf:

i. *Strukturele faktore*

Die strukturele faktore verwys na die aard van die samestellende dele van die plaaslike gebied, wat die plaaslike politiek beïnvloed. Hierdie faktore is die plaaslike sosiale patrone en produkte, plaaslike ekonomiese ordening en plaaslike politieke strukture en prosesse, die demografiese eienskappe van die bevolking van die plaaslike gebied en die aard en omvang van bronne wat beskikbaar is.

ii. *Politieke deelnemers*

Van die belangrikste aktiewe magte op plaaslike vlak is individue (leiers), elites, die besigheidsektor, die arbeidsmag, die burgery, groepe, partye en die media. Die aard van hulle magshandelinge hou verband met die wyse waarop hulle bewustelik en onbewustelik betekenis gee aan hulle situasie.

iii. *Prosesmatige faktore*

Die plaaslike politieke proses is kompleks. Op plaaslike vlak is daar voortdurend verandering onder mense wat veroorsaak word deur geboortes, sterftes, veroudering en migrasie. Daarby gee mense voortdurend betekenis aan hulle omstandighede. Dit veroorsaak dat die uitslag van 'n plaaslike politieke proses gewoonlik onseker is. Daarom is magte voortdurend aan die werk in die plaaslike prosesse om dit te beïnvloed of te beheer deur 'n verskeidenheid van metodes. Die plaaslike politieke proses bestaan dus uit voortdurende pogings om plaaslike verandering te inisieer, beïnvloed, beheer of verhoed.

Die hoofkategorie, wat hierbo in die samevatting gelys is, toon net in hooftrekke die faktore wat plaaslike magsopsette se funksionering bepaal. Soos wat hierdie hoofstuk aangetoon het, kan baie meer oor die rol van elk van hierdie faktore geskryf word.

In die volgende hoofstuk word die basiese elemente van plaaslike magsopsette geïdentifiseer. Hoofstuk 3 steun grootliks op die insigte van die verskillende benaderings, soos beskryf in hierdie hoofstuk, maar poog om 'n eenvoudige, oorspronklike en universele teoretiese raamwerk op te stel wat as gids in die ontleding van plaaslike magsopsette aangewend kan word.

NOTAS

1. Die Nasionale Party het vanaf 1948 stedelike ontwikkeling met 'n nasionale beleid gereguleer. Plaaslike owerhede het nasionale beleid toegepas en dienste gelewer. Plaaslike leiers het hulleself nie in 'n posisie beskou om self stedelike beleid te skep nie. Die Apartheidsbeleid het aanvanklik bepaal dat swartmense slegs tydelike inwoners van stede sou wees en mettertyd in tuislande gevestig sou wees. Ideaal gesproke sou slegs swart werkers tydelik by stede woon om arbeid te lewer terwyl hulle gesinne in tuislande sou bly. Die ongeregtigheid en ekonomiese onhaalbaarheid van die beleid het die toepassing daarvan ondermyn en die Nasionale Party het sy beleid uiteindelik teësinig verander. Die permanentheid van swart gesinne in stedelike gebiede is aanvaar. Daar is toe strategieë ontwikkel om huisvesting vir hierdie gesinne by die stede te verseker. Vanaf staatsvoorsiening van huisvesting is dit in die laat 80's verander na die lewering van gedienste erwe waarop dié aan wie dit toegeken is, self 'n woonstruktuur kon oprig. Omdat die plaaslike politiek die veld van die toepassing van en weerstand teen die nasionale apartheidsbeleid was, het dit groot wantroue in die plaaslike politiek tot gevolg gehad. David M. Smith skryf: "... the very practice of urban planning and state housing provision in South Africa is itself so tainted by apartheid as to require considerable effort to regain popular confidence among those whose actual experience is of community destruction and forced relocation." (Smith, 1992, 9)

In die nuwe bedeling het die ANC-regering dit as 'n prioriteit beskou om stedelike huisvesting vir swartmense sou gou as moontlik te lewer om die agterstande, wat uit die ou bedeling gespruit het, aan te spreek. Dit beteken dat sentrale regeringsbeleid steeds 'n baie belangrike rol op plaaslike vlak speel en dit van die plaaslike politiek verwag word om hierdie beleid uit te voer.

2. Daar is enkele vooraanstaande boeke wat internasionaal vergelykende studies oor plaaslike regering bevat. Hulle is: S. Humes en E. Martin se *The Structure of Local Government* (1969), M. Harris se *Comparative Local Government* (1984) en J.J. Hesse (red.) se *Local Government and Urban Affairs in International*

Perspective (1991).

3. R. Rhodes (1980, 573) het 'n lys veranderlikes voorgestel waarmee hy oordeel die outonomieit van plaaslike owerhede op 'n vergelykende wyse bestudeer kan word. Hierdie veranderlikes is die omvang van die funksies wat afgeskuif is na die plaaslike owerheid, die hoeveelheid en plooibaarheid van finansiële bronne, die gevestigdheid van plaaslike politieke strukture en prosesse, die vlak van professionaliteit van plaaslike amptenare en die mate van toesig wat die sentrale owerheid uitoefen. Die voordeel van hierdie veranderlikes is dat dit kruis-kultureel 'n beeld van die verskille in die outonomieit van plaaslike owerhede sou kon gee. Die nadeel is dat dit net op die outonomieit van plaaslike owerhede fokus.
4. In die nuutste uitgawes van die *Encyclopædia Britannica* is die bespreking oor die plaaslike regeringvorm van die voormalige U.S.S.R. en sy satelliet lande geskrap. Omdat hierdie tipe plaaslike regeringsvorm juis aantoon hoedat plaaslike regering met die sentrale regeringsvorm en nasionale kultuur saamhang, word vir die doel van hierdie studie 'n ouer weergawe van die *Encyclopædia Britannica* gebruik waarin hierdie regeringsvorm nog wel behandel word.
5. Gerry Stoker onderskei tussen die verskillende tipes verhoudinge wat daar tussen die sentrale en plaaslike regering kan bestaan. Dit sluit tot 'n mate aan by Hesse en Sharpe se onderskeidings. Stoker (1991, 6) onderskei drie modelle. Die eerste is die relatiewe outonome model waarin die plaaslike regering oor vryheid van handeling beskik binne 'n vasgestelde raamwerk van bevoegdhede en pligte. In die tweede model is die plaaslike regering 'n agent van die sentrale regering om die sentrale regering se beleide uit te voer. Die derde model is die interaksie model waarin die sentrale en plaaslike owerhede in 'n dinamiese verhouding tot mekaar staan - deur gesamentlike beraadslaging, oorlegpleging en samewerking word verantwoordelikhede uitgevoer. Bykans geen land het slegs een van hierdie modelle nie. Die verhouding kan wissel van een aktiwiteit of diens na 'n ander. Tog toon hierdie modelle verskillende posisies in sentrale en plaaslike verhoudings en kan as riglyn gebruik word om tendense te beoordeel.
6. Plaaslike regeringsveranderinge in die Nordiese lande word omvattend beskryf in die boek van E. Albæk, L. Rose, L. Strömberg en K. Ståhlberg met die titel:

Nordic Local Government. Developmental Trends and Reform Activities in the Postwar Period (1996). 'n Goeie uiteensetting kom ook voor in R. Batley en G. Stoker se boek: *Local Government in Europe. Trends and Developments* (1991).

7. Polsby poog om in die res van sy boek, aan die hand van verskeie gevallestudies, aan te toon dat daar geen gronde bestaan vir hierdie stellings nie. Uiteindelik verwerp hy al hierdie stellings se geldigheid met betrekking tot die Amerikaanse plaaslike politiek.
8. Middletown is gebruik as 'n skuilnaam vir die stad Muncie in Indiana, V.S.A..
9. Hunter werk vanuit die volgende veronderstellings:
 - "1. Power involves relationships between individuals and groups, both controlled and controlling. Corollary 1. Because power involves such relationships, it can be described structurally.
 2. Power is structured socially, in the United States, into a dual relationship between governmental and economic authorities on national, state, and local levels. Corollary 1. Both types of authorities may have functional, social, and institutional power units subsidiary to them.
 3. Power is a relatively constant factor in social relationships with policies as variables. Corollary 1. Wealth, social status, and prestige are factors in the "power constant." Corollary 2. Variation in the strength between power units, or a shift in policy within one of these units, affects the whole power structure.
 4. Power of the individual must be structured into associational, clique, or institutional patterns to be effective. Corollary 1. The community provides a microcosm of organized power relations in which individuals exercise the maximum effective influence. Corollary 2. Representative democracy offers the greatest possibility of assuring the individual a voice in policy determination and extension." (Hunter, 1953, 6)

In die lig van hierdie voorveronderstellings het Hunter die volgende hipoteses gestel:

- "1. Power is exercised as a necessary function in social relationships.
2. The exercise of power is limited and directed by the formulation and

extension of social policy within a framework of socially sanctioned authority.

3. In a given power unit (organization) a smaller number of individuals will be found formulating and extending policy than those exercising power.

Corollary 1. All policy makers are "men of power."

Corollary 2. All "men of power" are not, *per se*, policy makers." (Hunter, 1953, 7)

10. Dit is belangrik om daarop te wys dat die betekenis van "pluralistiese teorie" of "pluralisme" nie vanselfsprekend is nie. Nelson Polsby onderskei byvoorbeeld drie betekenisse wat aan die begrip "pluralisme" geheg word. Die eerste is 'n versameling metodes om inligting mee in te samel. Die tweede is 'n versameling sinne wat 'n stand van sake in 'n plaaslike opset beskryf. Die derde is 'n intellektuele tradisie (Polsby, 1980, 156). Dit is belangrik om telkens vanuit die konteks 'n afleiding te maak oor wat met hierdie begrippe bedoel word.
11. Die pluralistiese benadering tot stedelike politiek is gevestig deur drie boeke wat vroeg in die 60's gepubliseer is. Hulle is W. Sayre en H. Kaufman se *Governing New York City* (1960), E. Banfield se studie van Chicago *Political Influence* (1961) en R. Dahl se *Who Governs?* (1961).
12. Direkte invloed impliseer dat die subleiers in staat is om beleide voor te stel en ander se beleidsvoorstelle te veto.
13. Indirekte invloed word deur volgelinge op leiers uitgeoefen deur hulle ondersteuning. Leiers moet hulle volgelinge tevrede hou om hulle ondersteuning te behou. Dit beïnvloed die leiers se beleide.
14. Dahl het 'n paar hipoteses oor die rol van leiers geformuleer (1961, 102):
 - (a) Net 'n klein deeltjie van die burgery het direkte invloed op besluitneming (voorstelle kan maak vir beleide of voorstelle daarvoor veto),
 - (b) Leiers het subleiers om hulle in hulle take by te staan.
 - (c) Die verhouding van leiers en subleiers word met rituele en seremonies 'n beeld van demokrasie gegee omdat die demokratiese ideaal so diep verskans lê in die Amerikaanse kultuur.
 - (d) Om verkiesings te wen sal leiers poog om populêre ondersteuning op te

bou.

- (e) Om ondersteuning te behou is dit belangrik vir leiers om belonings vir subleiers en ondersteuners te verseker. In daardie opsig besit die subleiers en ondersteuners indirekte mag.
- (f) Partykeer sal leiers 'n konflik ervaar tussen hulle openbare en geheime beleide. Die openbare beleide is vir hulle kiesers se onthalwe en geheime beleide vir hulle subleiers se onthalwe. In fel politieke kompetisie kry die openbare beleide die voorrang.

Dahl wys verder daarop dat politieke nominasies onder 'n skyn van demokrasie plaasvind. In werklikheid geld die volgende (1961, 105):

- (a) Die lede van die party wat kan nomineer is 'n minderheid van die party se volgelinge.
- (b) Lede wat aktief aan partysake deelneem is 'n minderheid van die party se lede.
- (c) Die demokratiese rituele is nie ingestel om beheer deur die volgelinge te verseker nie, maar is ingestel om legitimiteit en aanvaarheid te gee aan die kandidate wat deur die leiers verkies word.

15. Ten opsigte van New York beskryf Wallace Sayre en Herbert Kaufman dat hierdie tipe politieke proses fel politieke kompetisie tot gevolg het: "The city's political system is, in fact, vigorously and incessantly competitive. The stakes of the city's politics are large, the contestants are numerous and determined, the rules of the competition are known to and enforced against each other by the competitors themselves, and the city's electorate is so uncommitted to any particular contestant as to heighten the competition for the electorate's support or consent." (Sayre en Kaufman, 1968, 126)
16. Aansluitend hierby beskryf Wallace Sayre en Herbert Kaufman die politiek van New York aan die hand van verskillende kern en satelliet groepe wat in besluitneming 'n beslissende rol speel. Hulle skryf: "The decisions that distribute the prizes of politics in New York City issue from a large number of sources. Each source consists of two parts: a "core group" at the center, ... and a constellation of "satellite groups," The five large categories of participants in the city's political contest (are) ... the party leaders, the elected and appointed

public officials, the organized bureaucracies, the numerous nongovernmental associations, the officials and agencies of other governments The most visible of these stages are those provided by the formal decision centers in each of which a core group and its satellite groups occupy the middle of the stage. Every center ... , whatever its stage, must also continuously acknowledge the supervising presence of the city's electorate, Party leaders are core groups for nominations. ... The city's electorate is the core group for electoral decisions, In all other decision centers the core groups are composed of officials." (Sayre en Kaufman, 1968, 126-127)

17. Aaron B. Wildavsky toon ook in sy pluralistiese studie van die dorpie, Oberlin, Ohio, V.S.A., aan dat die aard van bronne nie sukses in besluitneming bepaal nie. Sukses word bepaal deur die wyse waarop die bronne deur die leiers aangewend word. Hy sê oor ontwikkeling in Oberlin: "... the planning coalition was superior in its possession and use of time, energy, official position, knowledge, persuasion and political skill. And that resources commonly thought to be dominant, such as money, control of credit, jobs, social standing, and the like were not crucial or were mainly in the hands of the losers." (Wildavsky, 1968, 119)
18. Voortspruitend uit hierdie standpunt het Polsby die volgende stellings geformuleer: "We might reasonably expect, for example, (1) that a general elite, where one is found to exist, would place great emphasis upon maintenance of sociability and contact with a wide range of citizens in the community and less emphasis upon accomplishment, "doing things," or innovation; that in fact these general elites would seek to restrict their own activities in various ways; (2) that elite groups which wanted to innovate would seek systematically to acquire consent from nonelite members of the community; (3) that attempts by elites to put programs into effect without achieving wider legitimacy in the community would fail; and (4) that nonelite members of the community would seek to bring elites under control in areas of concern to them." (Polsby, 1980, 128)
19. Terry N. Clark het ook oor die dinamika van samespanning geskryf, maar heeltemal vanuit 'n ander denkraamwerk as die regime teorie. Die dinamika van samespanning som hy op in 6 stellings:

- "1. The more complementary are the inputs at the disposal of a potential coalition member to those of other coalition members, the more likely he is to join the coalition. ...
2. The more a separable good is allocated in zero-sum fashion, the less the gain to coalition members as its share of the votes increases. ...
3. The greater the disagreement among coalition members on a public good, the less the gain to coalition members as its share of the votes increases. ...
4. When outputs approximate public goods, the more similar are the outputs desired from the political system by a potential coalition member to those desired by other members, the more likely he is to join the coalition. ...
5. The more outputs approximate separable goods, the less important are the preferences of coalition members to the potential coalition member. ...
6. The more a political system provides its members with separable goods for participation, the higher the participation level. ... " (Clark, 1975, 68-71)

Clark het in die lig van sy onderskeiding tussen "public good" (byvoorbeeld besoedelingsbeheer) en "separable goods" (byvoorbeeld behuising en parke) die volgende 2 stellings gemunt:

- "1. For public goods, the more decentralized the decision-making structure, the lower the level of policy outputs.
2. For separable goods, the more decentralized the decision-making structure, the higher the level of outputs." (Clark, 1972, 8)

20. Robert D. Putnam se munt en definiëring van die begrip "sosiale kapitaal" word tans beskou as 'n belangrike bydrae tot die politieke sosiologie. Putnam het 'n uitstekende ontleding gemaak van die suksesse en mislukkings van nuwe streekregerings wat in die 70's in Italië gevestig is. Sy gevolgtrekking is dat suksesvolle streekregerings gefunksioneer het in streke met baie sosiale kapitaal. Baie sosiale kapitaal beteken vir Putnam 'n hoë vlak van burgerlike gemeenskap. Hierdie gemeenskap kom na vore in sosiale netwerke, norme en vertroue. Deur hierdie samewerking word wedersydse voordeel geskep (Putnam, 1993, 36). Putnam toon ook aan dat sosiale kapitaal meer sosiale kapitaal skep en dat dit van een burgerlike terrein na 'n ander versprei. Dit is 'n voorwaarde vir die uitvoering van goeie publieke beleid, maar ook deels die

gevolg van goeie publieke beleid (Putnam, 1993, 42). Suksesvolle regering, besluit Putnam, hou meer verband met 'n hoë vlak van sosiale kapitaal as met die aard van die regeringstruktuur.

21. Sommige skrywers (byvoorbeeld die skepper van die reguleringsbenadering, Michel Aglietta) verkies die begrip "Neo-Fordisme" bo "Post-Fordisme" (Painter, 1995, 293). Hulle oordeel dat die huidige kapitalistiese maatreëls eerder 'n wysiging van die fordistiese stelsel behels, as wat dit 'n nuwe stelsel is. Post-fordisme het egter die begrip geword wat ingeburger geraak het in die reguleringsbenadering.
22. Gamson het die volgende hipoteses getoets (Gamson, 1968, 198-202):
 "Participative Political Structure. The more the political structure permits or encourages widespread citizen participation, the greater is the conduciveness to rancorous conflict.
 Solidarity Groups. The greater the clarity of solidarity groups within a social structure, the greater is the conduciveness to rancorous conflict.
 Structural Strain. ... Shifts in political control are a source of structural strain which contribute to rancorous conflict.
 Structural Integration. ... Organizational Ties. The greater the degree of common organizational membership among proponents and opponents, the greater the resistance to rancorous conflict. ... Interpersonal Ties. The greater the degree of friendship among proponents and opponents, the greater the resistance to rancorous conflict. ... Shared Background. The more proponents and opponents tend to be of different length of residence, nationality background, education, and religion, the less the resistance to rancorous conflict."
23. Terry N. Clark bespreek sy meting van hiërargie volgens die Atkinson-ongelykheidsindekse volledig in sy boek *Urban Innovation* (1994) p. 66-68.
24. Peter H. Rossi skryf dat daar verskeie afleidings uit hierdie algemene stelling gemaak kan word. Hy noem vyf (Rossi, 1968, 137-138):
 (1) Homogeneous middle class communities, for example, dormitory suburbs and the like, will tend to have monolithic power structures, since the class basis for countervailing political power does not exist.

(2) In communities where the lower class party has a clear majority there will be moves on the part of the business and professional community to introduce structural changes in city government to undermine this majority, as for example, nonpartisan elections, short ballot, and the like.

(3) In polyolithic communities, city government and private community organizations try to limit the sphere of each other's operations by moving more and more functions into their own spheres of authority.

(4) In communities with monolithic power structures, conflicts tend to take on the character of mass revolts in which small incidents are magnified out of proportion because there are no regularized means for the expression of conflict.

(5) Historically, the development of voluntary civic associations may be interpreted as a reaction to the loss of local political power by high status groups,. Since these community organizations were not governed by the mass vote of the lower class groups, high status groups could keep control over them."

25. Paul Smith se artikel 'The Games of Community Politics' is in 1968 herpubliseer in die boek van W.D. Hawley en F.M. Wirt *The Search for Community Power*. Verwysings na die artikel in hierdie afdeling is na die herpubliseerde artikel in die boek.
26. Die volledige model van Ronald L. Nuttall, Erwin K. Scheuch en Chad Gordon word in Tabel 5 uiteengesit. Dit toon dat 'n individu se invloed verband hou met die fase waarin die besluitnemingsproses is en die omstandighede wat daarmee verband hou. Dit is uit hierdie tabel duidelik dat dit bykans onmoontlik vir 'n individu is om in al die fases van 'n besluitnemingsproses 'n groot invloedryke rol te speel. 'n Persoon met groot mag oor 'n besluitnemingsproses besit, is dus 'n persoon wat eerder invloedryke rolspelers tot sy eie voordeel gebruik as wat hy self in alle opsigte invloed uitoefen. Sy verhouding tot invloedryke rolspelers is dus belangriker as sy direkte inspraak in die besluitnemingsproses.

Tabel 5. 'n Besluitnemingsprosesmodel (Woordeliks uit Nuttall, e.a., 1968, 351-352)

Process Step	Related Informal Role
I. Structuring and Defining of Ideas as Proposals	
A. Recognition of a discrepancy between a conception of the desirable and current conditions.	Critic
B. Identification of the case as potentially actionable.	Initiator

C.	Formulation of "possible" alternatives "worth looking into".	Planner
II. <i>Identifying the Properties of Alternatives</i>		
A.	Inherent merits of alternative cases as identified by experts at a given time and place.	Technical expert
B.	The values held by the individual actors.	Investigator
C.	The factual effect on the resources of the individual actors and the collectivity.	Social-Emotional Expert
D.	The presumed effect on the position of individuals in the social structure of the collectivity itself.	Investigator; Social-Emotional Expert
E.	The presumed availability of social support for alternative courses of action.	Inside Dopester
III. <i>Structure of the Social Field</i>		
A.	Identification of potential support and opposition: (1) Supporters, (2) opponents, (3) the uncommitted, (4) those not yet involved.	Strategist
B.	Communication of own preferences and solicitation of support.	Spokesman; Advocate
C.	Initial negotiation (offering the exchange of positive and negative sanctions).	Mediator; Negotiator
D.	Definite structuring of alternatives for overt decision-making.	Planner
E.	Planning strategy for overt decision-making.	Strategist
F.	Organizing the necessary personnel and their resources. <i>Potential outcome:</i> transformation of proposals into issues and planning or decision making process.	Organizer
IV. <i>Engaging in the Overt Decision-Making Processes</i> (possibly repeated at several levels or in other system)		
A.	Acknowledgement of overt commitment and responsibility.	Spokesman; Public Leader: "Figurehead"
B.	Involving the total relevant audiences including manipulation of meanings: (1) "horrible consequences," (2) "glorious benefits," (3) the "real meaning," (4) information updating.	Propagandist; Analyst; Pundit
C.	Exchange of support and sanctions (including procedural and administrative facilitation or block).	Arbitrator
D.	Final negotiation	Negotiator
E.	Situated contingent action, committing the collectivity to course of conduct.	Facilitator; Blocker
F.	Legitimation - <i>Potential outcome:</i> Debate of issues in relevant audiences, and involvement of the collectivity for one course of action (or decision not to act).	Formal Authority; Roles; Sanctifier; Symbolic Leader; (Father Figure)
V. <i>Carrying out the Consequences of Decision Process</i>		
A.	Implementation by designated persons or institutions.	(Formal Roles)
B.	Final application of positive and negative sanctions (payoff).	Enforcer; Hatched Man
C.	Appraisal of actors and power relations.	Social-Emotional Expert
D.	Appraisal of action and consequences.	Pundit; Analyst
E.	Re-appraisal of program - <i>Potential outcome:</i> Re-structuring the meaning of a decision and re-institution of the process.	Critic; Evaluator

HOOFSTUK 3

’N TEORETIESE RAAMWERK VIR DIE ONTLEDING VAN PLAASLIKE MAGSOPSETTE

Benewens die versameling en beoordeling van plaaslike magsopset teoretiese benaderings is dit die doel van hierdie studie om die elemente van plaaslike magsopsette in ’n teoretiese raamwerk saam te vat sodat dit as ’n teoretiese gids kan dien in die ontleding van plaaslike magsopsette. Die verskillende teoretiese benaderings is in hoofstuk 2 behandel. Hierdie hoofstuk gaan verder deur op grond daarvan die gemeenskaplike elemente van plaaslike magsopsette te identifiseer en in ’n teoretiese raamwerk saam te vat wat in hoofstukke 7 en 8 van toepassing gemaak word op die Suid-Afrikaanse konteks. Die rol van die burgery en die plaaslike institusionele politiek word net oorsigtelik in hierdie hoofstuk behandel. Hoofstukke 4 en 5 brei daarop uit.

Vir die ontwikkeling van hierdie raamwerk word die volgende stappe in hierdie hoofstuk gevolg:

- a. Die toepaslike begrippe vir plaaslike magsopsette word in betekenisgroepe ingedeel.
- b. Die verband tussen die begrippe en teoretiese gevolgtrekkings en die verskillende omvangsterreine, vanuit die gesigspunt van plaaslike magsopsette, word verduidelik.
- c. Die teoretiese raamwerk word gespesifiseer.

Die teoretiese raamwerk skep nie ’n alternatiewe teorie nie. Dit is ook nie ’n poging om al die verskillende plaaslike magsopset teorieë in ’n oorkoepelende of samestellende teorie saam te vat nie. Dit is eerder ’n uitbeelding van die belangrikste aspekte wat in die bestudering van plaaslike magsopsette in berekening gebring moet word. Dit is dus ’n gids vir die navorser wat plaaslike magsopsette bestudeer. So ’n gids kan tydsgebonde wees. Aan die een kant is die plaaslike magsfaktore voortdurend aan die verander soos wat magsbronne en -invloede

verander. Aan die ander kant word voortdurend nuwe begrippe, argumente en teorieë oor plaaslike magsopsette ontwikkel. Dit is 'n dinamiese veld - prakties en teoreties.

Teoretisering hieroor kan nie hierdie dinamika ontsnap nie. Dit staan nie bo tyd en ruimte nie.

Tog poog hierdie raamwerk om op so 'n algemeen moontlike vlak 'n gids te wees vir navorsers selfs te midde van 'n dinamiese studieveld.

Hierdie teoretiese raamwerk is opgestel op grond van die insigte van die voorafgaande hoofstuk. Hoewel die kernbegrippe van die raamwerk voortvloei uit die voorafgaande bespreking, oorskry hierdie raamwerk die voorafgaande bespreking. Dit is 'n unieke en oorspronklike samevoeging van die begrippe in 'n omvattende raamwerk. Dit is 'n poging om die basiese elemente van die omgewing van plaaslike magsopsette en van die plaaslike magsopset self uiteen te sit.

Vir die doeleindes van hierdie raamwerk, soos in hoofstuk 1 verduidelik, word plaaslike magsopsette gedefinieer as *daardie netwerk van dinamiese verhoudinge, wat voorkom tussen persone en groepe en tussen hulle en hul behoeftes, instellings en sosiale, ekonomiese, politieke en natuurlike omgewings, wat mense, van 'n plaaslike politieke gebied¹, se handeling en beskouings beïnvloed en so die sake en mense in daardie gebied beheer.*

Hierdie definisie spel 'n belangrike saak met betrekking tot plaaslike magsopsette uit.

Volgens hierdie definisie sluit 'n plaaslike magsopset meer in as die plaaslike magte. Dit sluit ook magte buite die plaaslike gebied in wat plaaslik 'n invloed uitoefen. Dit is 'n kernsaak in hierdie studie. 'n Plaaslike magsopset is 'n netwerk van verhoudinge wat wyer strek as die plaaslike gebied. In hoofstuk 2 het bykans al die teorieë op verskillende wyses na hierdie wyer magte se rol verwys. Later in hierdie hoofstuk word hierdie relevante magte op verskillende omvangsterreine geïdentifiseer. 'n Plaaslike magsopset is dus 'n unieke breë magsopset wat op 'n spesifieke plaaslike gebied se funksionering 'n invloed uitoefen. Hierdie breë perspektief is nodig omdat dit die enigste wyse is om 'n behoorlike teoretiese greep te kry op die invloed wat plaaslike funksionering bepaal. In hierdie hoofstuk verwys "plaaslike opset" dus na die netwerk van verhoudinge binne 'n plaaslike gebied, maar "plaaslike magsopset" na alle verhoudinge wat die plaaslike opset beïnvloed.

Die teoretiese raamwerk vir plaaslike magsopsette, wat hierdie hoofstuk behandel, berus op 'n aantal belangrike aannames. Hierdie aannames is:

- a. Die basiese elemente van die raamwerk is vir alle plaaslike magsopsette geldend – dit word nie deur tyd of ruimte beperk nie. Hierdie elemente het deur alle eeue en in alle plekke plaaslike magsopsette bepaal. Die aard en inhoud van die elemente is egter uniek vir elke plaaslike magsopset.
- b. 'n Plaaslike magsopset is ingebed in hoër magsopsette. Sekere elemente van hierdie hoër magsopsette se invloed veroorsaak dus dat hulle deel van die magselemente van die plaaslike magsopset uitmaak. Die mate waartoe dit geskied wissel oor tyd en plek. Huidiglik oefen elemente van hoër magsopsette 'n groot invloed uit en word dit daarom in die teoretiese raamwerk breedvoerig verduidelik. Dit is juis die kenmerk van plaaslike magsopsette dat dit tans grootliks gereguleer en gestruktureer word deur elemente van hoër magsvlakke. Plaaslike magte reageer egter aktief hierop en ontworstel voortdurend vir hulle vryhede van hierdie oorhoofse beperkinge.
- c. Drie tipes magte beïnvloed mense se handeling en beskouings op plaaslike vlak. Dit is (1) geskepte magte (sosiale patrone en produkte, ekonomiese ordening en politieke strukture en prosesse), (2) aktiewe magte (individue en groepe) en (3) natuurlike magte (natuurlike ruimtelike omgewing en hulpbronne en menslike behoeftes). Geskepte magte is die resultaat van vorige magshandeling van mense om sake en mense te beheer. Dit is magshandeling wat gevestig geraak het. Dit oefen 'n betreklik konstante invloed uit op mense se handeling en beskouings, maar word ook voortdurend deur nuwe magshandeling gewysig. Aktiewe magte is mense wat as individue of groepe deur betekenisgewing invloed uitoefen op mense se handeling en beskouings om beheer te bewerkstellig. Natuurlike magte is daardie invloed wat die natuur deur sy omgewing en hulpbronne en die ingebore geestelike en fisiologiese behoeftes van die mens op mense se handeling en beskouings uitoefen.
- d. Magte, wat die plaaslike vlak beïnvloed, kom op verskillende vlakke van algemeenheid voor. In die raamwerk word elke vlak 'n omvangsterrein genoem.

Voorbeelde daarvan is die globale opset, nasionale opset en streek. In elk van hierdie omvangsterreine staan die magte in 'n interaktiewe verhouding tot mekaar. Die magte staan egter ook in 'n interaktiewe verhouding tot magte op ander omvangsterreine. So staan aktiewe magte op die nasionale opset byvoorbeeld in 'n interaktiewe verhouding met aktiewe magte op die plaaslike vlak. Dit geld ook vir die ander magte.

- e. Mense beskik oor die vermoë om plaaslik voortdurend aan magte se invloed betekenis te gee. Hoewel magte probeer om hierdie betekenisgewing te beheer, bly die mens daarin vry. Die mens se betekenisgewingvermoë relativeer elke mag en veroorsaak dat elke mens wat betekenis gee ook 'n aktiewe mag kan wees. Die betekenis wat mense aan magte se invloed gee, beïnvloed die rol wat daardie mag kan speel. Magte se invloed op mense is 'n mengsel van eksterne druk op die mense en die interne betekenisgewing van die mense daaraan.
- f. Die wyse waarop plaaslike magte vorm gee aan die plaaslike magsopset is uniek tot elke magsopset. Omdat elemente van hoër magsvlakke plaaslike magsopsette tot so 'n hoë mate gestandaardiseer het, lyk dit of plaaslike besluitneming en politieke prosesse in teorieë vasgevang kan word. Hier word dit vermy om twee redes:
 - i. Die struktureringsgevolge van elemente van hoër magsvlakke is nie 'n kernaspek van die plaaslike magsopset nie. Plaaslike magsopsette hoef byvoorbeeld nie 'n voorgeskrewe plaaslike regering as onderdeel te hê om te bestaan nie. Voorgeskrewe plaaslike regerings is die resultaat van magsuitoefening op hoër vlakke. 'n Teorie wat voorgeskrewe plaaslike regerings as 'n noodsaaklike onderdeel van plaaslike magsopsette beskou, verwar dus magsfunksionering en magsresultate met mekaar.
 - ii. Om die plaaslike gevolge van elemente van hoër magsvlakke se handeling as kernaspekte van 'n teorie oor plaaslike magsopsette in te skryf, is 'n normatiewe standpunt. Dit neem aan dat daardie handeling se gevolge 'n kernaspek van plaaslike magsopsette behoort te wees. Hierdie studie het 'n ander normatiewe standpunt. Dit wil aantoon dat die inhoud van die elemente

van 'n spesifieke plaaslike magsopset die gevolg is van mense se betekenisgewing en handeling op grond daarvan. Dit hoef nie so te wees soos wat dit is nie. Die teorie wil dus bevrydend wees. Dit toon aan dat mense beheer kan word deur magshandeling op verskillende magsvlakke, maar altyd vry kan wees om oorspronklik daarop te reageer en ander moontlikhede te ondersoek.

- g. Verandering is 'n voorwaarde vir magsuitoefening. Magsuitoefening poog juis om verandering te verhoed, inisieer of beheer. Sonder verandering is magsuitoefening onmoontlik. Verandering kom egter altyd plaaslik voor en daarom is magsuitoefening belangrik op plaaslike vlak. Plaaslike verandering kan deur magte veroorsaak word, maar dit is eintlik geboortes, sterftes, veroudering, migrasie en menslike betekenisgewing wat dit voortdurend tot gevolg het. Hierdie voortdurende verandering veroorsaak voortdurende magsuitoefening op plaaslike vlak.

In die volgende afdelings word die teoretiese raamwerk uiteengesit volgens die stappe wat in die eerste paragraaf van die hoofstuk genoem is.

1. Indeling van toepaslike begrippe

In hierdie afdeling gee ons 'n indeling van die belangrikste begrippe wat ons in die voorafgaande hoofstukke geïdentifiseer het. Hierdie begrippe is sekerlik nie al die begrippe wat moontlik ten opsigte van plaaslike magsopsette geïdentifiseer kan word nie. Die begrippe kom uit teorieë waarvan elk 'n bepaalde perspektief het. Tog poog ons in hierdie afdeling om die mees toepaslike begrippe te identifiseer en in verwante groepe in te deel.

Begrippe laat hulle nie maklik in groepe indeel nie. Die sosiale werklikheid het nie 'n netjiese struktuur nie. Die sosiale verskynsels waarna begrippe verwys strek meesal oor verskillende terreine. Begrippe se betekenisvelde oorvleuel terreine sodat dit die groepsindeling daarvan bykans sinloos maak. Die verhouding tussen begrippe en sosiale verskynsels is ook problematies. Begrippe kan die idee van 'n sosiale verskynsel skep sonder dat daar werklik so 'n entiteit bestaan. Ons het na hierdie problematiek verwys in ons bespreking van die begrip

"gemeenskap" in hoofstuk 1. Sosiale verskynsels kan ook so kompleks wees dat die benoeming daarvan deur 'n begrip, die kompleksiteit daarvan verdoesel. Hoofstuk 1 toon dít aan ten opsigte van die begrip "mag". Daarom is die indeling van die begrippe in hierdie afdeling geforseerd en problematies. Sulke pogings se betekenisvolheid moet voortdurend bevraagteken word en alternatiewe moet voorgestel word.

Tog onderneem ons hierdie indeling in hierdie afdeling, nie as 'n poging om die begrippe te isoleer van mekaar nie, maar eerder 'n lys op te stel van begrippe en begrippe groepe wat 'n navorser in die bestudering van plaaslike magsopsette in ag moet neem. Die oorvleuelende verband tussen die begrippe en begrippe groepe word in die volgende afdelings behandel.

Vir hierdie indeling word hoofstuk 2 se bespreking in berekening gebring. Die begrippe wat daarin voorgekom het, word dus hier gegroepeer in oorhoofse begrippe groepe. Die belangrikste oorhoofse begrippe wat met plaaslike magsopsette verband hou, is omvangsterreine, sosiale patrone en produkte, ekonomiese ordening, politieke strukture en prosesse, verandering, menslike behoeftes, natuurlike hulpbronne en natuurlike ruimtelike omgewing². Later in hierdie hoofstuk word na hierdie oorhoofse begrippe groepe verwys as die magsopsette se elemente. Dit behels die volgende:

1.1. Omvangsterreine

Omvangsterreine verwys na die plaaslike opset én ander sosiale terreine wat in omvang verskil en 'n effek op die plaaslike opset het. Die terreine verskil in die omvang van die sosiale netwerke wat op elke terrein voorkom. Hierdie sosiale netwerke kan bestaan uit persoonlike tot globale verhoudinge. Voorbeelde van sulke terreine tans is buurt, plaaslike opset, streeksopset, nasionale opset en globale opset. Elke historiese epog word gekenmerk deur sy eie terreine. Hoewel dit interessant sou wees om die terreine wat in elke epog voorkom, te identifiseer, val dit buite die bestek van hierdie studie. Ons bepaal ons hier by daardie terreine wat vir die hede relevant is.

Die verskillende omvangsterreine wat tans betekenisvol is, is:

- a. Buurt is die opset waarin mense in 'n groter woongebied naby mekaar woon, bewus is van 'n samelopende sosiale reëlmatigheid en 'n onderdeel van 'n plaaslike opset is.
- b. Plaaslike opset is 'n netwerk van dinamiese verhoudinge, wat voorkom tussen persone en groepe en tussen hulle en hul behoeftes, instellings en sosiale, ekonomiese, politieke en natuurlike omgewings in 'n beperkte geografiese gebied en politieke direk beïnvloed word. In die konteks van hierdie studie is 'n plaaslike opset die netwerk van verhoudinge wat deur die laagste politieke regering beïnvloed kan word. Groot verskille in omvang kom ten opsigte van plaaslike opsette voor.
- c. Streek is daardie geografiese opset wat gemeenskaplike politieke en ekonomiese eienskappe of sosiale patrone vertoon en in 'n wederkerige beïnvloedingsverhouding met 'n aantal plaaslike opsette staan.
- d. Die nasionale opset is die opset wat internasionaal as 'n onafhanklike staatsgebied erken word en maatreëls implementeer om plaaslike opsette direk en indirek te beïnvloed, maar ook self deur plaaslike opsette se funksionering beïnvloed word.
- e. Die globale opset³ is die opset sonder grense wat sosiale aktiwiteite op die hele aardbol insluit. Hierdie opset het tans deur kommunikasietegnologie, gevorderde vervoermiddels en gunstige regulasies ekonomies 'n betreklik oop opset geword, maar politieke word streng politieke-ekonomiese beheerkontroles gebruik. Plaaslike opsette is klein onderdeeljies van die globale opset en hulle staan in 'n wederkerige beïnvloedingsverhouding tot mekaar.

Elke terrein staan op grond van sy unieke aard in 'n eiesoortige beïnvloedingsverhouding tot plaaslike magsopsette. Dit word verder aan in hierdie hoofstuk toegelig.

Die implikasie van die bestaan van verskillende omvangsterreine is dat elkeen verskillende dimensies van die oorhoofse begrippe groepe belig. In die volgende afdeling sal dit verder

toegelig word. In hierdie afdeling word slegs die verskillende toepaslike begrippe binne die oorhoofse begrippe groepe geïdentifiseer.

1.2. Sosiale patrone en produkte

Sosiale patrone en produkte is die gemeenskaplike patrone van dink en doen van mense en die sosiale produkte wat daarmee verband hou. Dit is dus vanselfsprekend dat sosiale patrone en produkte 'n belangrike rol in plaaslike opsette sal speel. Aan die een kant sal sosiale patrone en produkte plaaslike opsette reguleer. Sosiale patrone en produkte verteenwoordig die gemeenskaplike patrone van dink en doen oor hoe mense glo hulle plaaslik behandel moet word en die toepaslike reëlins in hierdie verband. Aan die ander kant is sosiale patrone en produkte 'n teiken vir plaaslike aktiewe magte. Omdat sosiale patrone en produkte 'n belangrike beherende rol in mense se lewens uitoefen, wil plaaslike aktiewe magte ook die sosiale patrone en produkte manipuleer om uiteindelik hulle doelwitte tot diens te wees. Die wedersydse verhouding tussen sosiale patrone en produkte en plaaslike aktiewe magte is dus belangrik om te bestudeer.

Sosiale patrone en produkte verteenwoordig 'n hele versameling verwante begrippe. Hulle is: tradisies, ideologieë, modes, gebruike, gelowe, geloofsoortuigings, normes, waardes, etiese beskouings, taal, media, tipes verwantskapsnetwerke. Vier aspekte van hierdie versameling begrippe is veral vir plaaslike opsette van belang:

- a. *Die mate van variasie binne en tussen sosiale patrone.* Sosiale patrone verskil onderling na die mate waartoe hulle eenvormigheid vereis of verskeidenheid toelaat. Dit is die homogeniteit of heterogeniteit⁴ van sosiale patrone. Homogene sosiale patrone laat minder speelveld toe vir mense as heterogene sosiale patrone. Aktiewe magte kan egter in homogene sosiale patrone meer beheer uitoefen as in heterogene sosiale patrone. Sosiale patrone verskil ook onderling. In 'n homogene samelewing word die denkpatrone ten opsigte van die plaaslike magsfunksionering deur die hoof sosiale patrone oorheers. In 'n heterogene samelewing kan die wyse waarop die plaaslike magte funksioneer uit denkpatrone spruit wat verband hou met sosiale patrone waarmee 'n groot deel van die mense hulle nie vereenselwig nie. Dit kan tot

beheerprobleme aanleiding gee. Die voorkoms van sosiale patrone se variasie en die verhouding van die plaaslike magte daartoe is belangrik in die bestudering van plaaslike magsopsette.

- b. *Heersende denkpatrone*⁵. Die grootste deel van heersende sosiale patrone bestaan uit denkpatrone. Dit is die heersende beskouings oor wat mense behoort en moet dink, doen en gebruik. Voorbeelde daarvan is tradisies, ideologieë, modes, gebruike, gelowe, norme, waardes, etiese beskouings en geloofsoortuigings. Die betekenisgewing van historiese gebeure speel 'n belangrike vormende rol in heersende denkpatrone. Hierdie denkpatrone is die speelveld van plaaslike magte. Dit skryf die funksioneringsruimte vir plaaslike magte voor. Dit kan ooreenstem met plaaslike magte se denkpatrone of in konflik daarmee staan. Dit kan deur plaaslike magte gemanipuleer of gewysig word om hulle doeleindes te dien. Dit kan plaaslike magte reguleer en beperk. Daar bestaan 'n dinamiese verhouding tussen plaaslike magte en die heersende denkpatrone.
- c. *Taal en media*. Taal is 'n kommunikasiemedium wat bestaan uit gedeelde woorde, uitdrukkings en reëls. Dit is die draer van denkpatrone. Daarom speel die vermoë, trefkrag en gebruiksomvang van taal 'n belangrike rol in sosiale patrone. Die taal van mense kan plaaslike magte beperk en relativeer. Aktiewe magte kan egter taal ook aanwend vir regverdiging, ondersteuning en beheer. Taal is 'n potensieel magtige instrument. Daarom wend die burgery en magte taal ryklik aan om mekaar te relativeer en te manipuleer. Die rol van taal in plaaslike magsopsette moet beskryf word.

Die media gebruik taal, gekombineer met beelde, simbole en gebare, om te kommunikeer. Omdat die media se kommunikasiemedium selfs sterker is as taal alleen is dit in die magspel baie belangrik. Dit kan kragtig aangewend word deur alle partye in die magspel vir beheer, oorreding, manipulering, beïnvloeding, regulering en sanksionering. Die media se verhouding tot die burgery en magte moet ingesluit word in 'n beskrywing van plaaslike magsopsette.

- d. *Tipes verwantskapsnetwerke.* Mense leef in verwantskapsnetwerke. Dit kan gesinne, in al sy vorme wees, of ander meer uitgebreide tipes verwantskapsnetwerke wat huishoudings vorm. Verwantskapsnetwerke is die primêre agente vir die oordra van sosiale patrone en produkte aan nuwe geslagte. Die bevrediging van hierdie netwerke se belange speel 'n belangrike rol in die plaaslike politiek. Verwantskapsnetwerke se sterk sosialiseringsrol en belange beïnvloed dus die plaaslike magsbalans. Maghebbers poog om deur hulle politiek hierdie netwerke te beïnvloed om hulle steun te wen of te behou.

Sosiale patrone en produkte sluit ook denkpatrone oor die ekonomie en politiek in. Dit is dus hier 'n baie breë oorhoofse begrip. Tog speel ekonomiese ordeninge en politieke strukture en prosesse 'n duidelik onderskeibare rol in magsopsette. Daarom word dit vervolgens as unieke elemente van magsopsette behandel.

1.3. Ekonomiese ordeninge

Ekonomiese ordeninge is die gevestigde wyses waarom mense skaars bronne benut om deur markkragte menslike behoeftes te bevredig en te manipuleer. Dit is dus ook 'n breë oorhoofse begrip. Ons verwys hier nie na die studieveld ekonomie nie. Dit gaan dus nie hier oor mikro en makro ekonomiese beginsels nie. Ons bespreek hier net 'n aantal ekonomies verwante begrippe wat ons aangetref het in die literatuurstudie en duidelik verband hou met plaaslike magsopsette. Hierdie begrippe handel veral oor ekonomiese struktuurelemente en ons onderskei vir ons doeleindes veral drie subgroepe: welvaart, ordening en ongelykheid.

- a. *Welvaart.* Welvaart verwys na 'n gunstige verloop van ekonomiese sake te midde van skaarsheid. Ekonomie ondersteun verskillende teorieë oor die oorsake van welvaart. Welvaart word geskep deur 'n komplekse versameling van faktore. Dit is nie heeltemal duidelik waar welvaart vandaan kom nie. Dit is egter die ideaal waaroor plaaslik gedroom word. Plaaslike funksionering kan poog om hierdie ideaal plaaslik te verwesentlik of kan magteloos teenoor welvaartondermynende faktore staan. 'n Strewe na welvaart skep ook onderlinge wedywing, wantroue en ongelykheid. Hierin speel magsfunksionering (ook plaaslik) 'n belangrike rol. Die geldstelsel en

markeconomie bied baie ruimte vir manipulerings en beïnvloeding. Dit is daarom een van die belangrike terreine vir die plaaslike magspel en belangrik in plaaslike magsopset teorieë.

- b. *Ordering.* Die ekonomiese opset van 'n gebied kan eenvoudig of divers wees. 'n Eenvoudige opset is waar een of 'n paar ekonomiese verwante aktiwiteite die ekonomie oorheers. Mynbou of landbou is voorbeelde hiervan. 'n Diverse ekonomiese opset beskik oor uiteenlopende ekonomiese aktiwiteite. In 'n eenvoudige opset kan mag makliker uitgeoefen word as in 'n diverse opset. 'n Diverse opset impliseer baie meer magspelers in die magspel. Dit maak dit baie meer kompleks. 'n Verdere ordende faktor wat die magspel beïnvloed, is die ruimtelike ordening van die ekonomiese aktiwiteite. Hoofkantore en fabriekke, verspreidingspunte en afsetpunte kan ruimtelik geskei wees. Dit maak beïnvloeding en beheer meer ingewikkeld. Vroeër het die eienaars van ekonomiese bedrywe 'n belangrike magsrol gespeel omdat hulle direk by hulle bedrywe betrokke was. Tans is die eienaars en bedrywe baie meer geskei. Dit verander die magsrol wat bedrywe uitoefen. Dit is baie meer indirek as vroeër. Nog 'n faktor wat die magspel beïnvloed is die aard van groeiende sektore in 'n gebied. Groeiende sektore speel gewoonlik 'n groter magsrol as kwynende sektore. Die groeiende sektore is meer gemotiveerd en het 'n groter prominensie as die kwynende sektore of dié wat oortref word. 'n Verdere ordende faktor wat magsuitoefening beïnvloed, is die aard van die infrastruktuur (vervoer, kommunikasie, energie, opvoeding, ontspanning). Die rol wat hierdie strukture in die ekonomie speel, bepaal die mag wat hierdie sektore kan uitoefen. Ekonomiese ordening is dus 'n belangrike faktor in plaaslike magsopsette.
- c. *Ongelykheid.* Ongelykheid word al eeue lank met die magspel verbind. Hulle loop hand aan hand. Gelykheid impliseer ook 'n gelykheid in mag. Ongelykheid spruit uit ongelyke mag en voed ongelyke mag. Ongelykheid hou veral verband met werk. Die aard van werk wat verrig word en die middele daarvoor beskikbaar, lei tot arbeidsverdeling, spesialisasie, werksafbakening, middele toeëining, beheer en organisasie. Dit skep vlakke van werk. Op die onderste vlak word werk onder toesig gedoen. Om tog inspraak in die hoër vlakke van besluitneming te bewerkstellig kan

die werkers in die laagste vlakke hulleself organiseer. Die mate waartoe werkers 'n magsgroep kan vorm is belangrik in die magsverhoudinge. Dit hang af van die organiseerdheid en/of politieke bewustheid van die arbeidsmag. 'n Verdere faktor wat 'n groot rol speel om ongelykheid te skep, is privaatbesit. Privaatbesit in 'n mark ekonomie lei daartoe dat sommige mense meer kan bekom as ander. Dít is een van die belangrikste motiverings vir mense om aan die magspel deel te neem. Die rol van ongelykheid in die plaaslike magsopset moet beskryf word.

1.4. Politieke strukture en prosesse

Politieke strukture en prosesse verwys na die gevestigde wyses van regeer. Regeer is die bestuur van openbare sake. Politieke strukture en prosesse en mag loop hand aan hand weens die doelwitte wat regerings wil bereik. Regerings fokus op ongelykheid, sekuriteit en openbare beleid. Hierdie drie terreine het belangrike sosiale implikasies. Dit beïnvloed mense se lewens direk. Daarom vind baie magshandelinge op hierdie terrein plaas.

- a. *Ongelykheid.* Ekonomie skep ongelykheid. Regerings poog om die effek van ongelykheid te verminder. Belastingheffings speel 'n belangrike rol hierin. Belasting word gehef volgens die vlak van mense se inkomste of die omvang van hulle besittings. Hierdie belasting word dan aangewend om dienste te lewer op 'n relatief eweredige wyse aan al die lede van die bevolking. Belastingheffing, herverdeling en diensverskaffing hou verband met mense se belange. Mense poog daarom om die besluitneming, wat hiermee verband staan, te beïnvloed en te beheer.
- b. *Sekuriteit.* Mense soek sekuriteit. Hieraan gee ons 'n wye betekenis. Mense soek beskerming teen moord, misdaad, uitbuiting, onderdrukking, vervolging, lastering, mishandeling, intimidasie, wreedheid en misleiding. Mense soek stabiele dienslewering. Mense soek maatreëls en fasiliteite vir gesondheid, beskerming en veiligheid. Polisie, hospitale, ambulanse, brandweer, regstelsel, tronke, weermag, wette, regulasies en beheerbeamptes is alles voorbeelde van hierdie sekuriteitstelsel. Sekuriteit is 'n belangrike behoefte by mense, maar gebruik aan die ander kant baie bronne op. Beïnvloeding en beheer is daarom opvallend op hierdie terrein.

- c. *Openbare beleid.* Regerings probeer om openbare doelwitte te implementeer. Dit verander die huidige stand van sake. Enige verandering wat in 'n sosiale opset aangebring word, tas mense en groepe se gevestigde en tradisionele belange aan. Aan die een kant kan aktiewe magte die skep van openbare beleid tot hulle eie voordeel probeer beïnvloed en aan die ander kant kan aktiewe magte poog om die negatiewe effek van openbare beleid op hulle te minimaliseer. Hoe dit ook al sy, die skep en toepassing van openbare beleid geskied binne die magspel.

Regerings se toepassing van openbare beleid word gekenmerk deur institusionalisering en hiërargiese strukturering. Daarby is beleidsvorming gekoppel aan breë politieke voor- en afkeure.

- i. Institusionalisering beteken dat beleidsbesluite en –toepassing binne die raamwerk van 'n organisatoriese struktuur geneem word.
- ii. Hiërargiese strukturering verwys na die verskynsel dat beleid van bo beheer word. Nasionale regerings beheer beleid oor laer omvangsterreine. So ook streeksregerings. Plaaslike regerings staan aan die onderkant van die oorhoofse reguleringstruktuur. In die klein beheer dit ook kleiner komponente van beleidsuitvoering op plaaslike vlak
- iii. Beleidsvorming word onderneem om uitvoering te gee aan sekere politieke voor- of afkeure wat op 'n gegewe tydstip die botoon voer of dit is pogings om sulke voor- of afkeure te oorkom.

1.5. Verandering

Hierdie is die belangrikste begrip ten opsigte van plaaslike magsopsette. Magsuitoefening bestaan met een doel voor oë. Dit wil verandering beheer. Dit wil verandering verhoed, beheer of bestuur. As verandering nie bestaan het nie, sou magsuitoefening nie voorgekom het nie. Daar sou nie verskynsels gewees het om te beïnvloed of te beheer nie. Verandering

skep magte omdat verandering aan belange roer of kan roer. Verandering beteken 'n wysiging van 'n stand van sake. Met hierdie sake word 'n wye veld van terreine geïmpliseer. Dit sluit die sosiale patrone en produkte, ekonomiese ordeninge, politieke strukture en prosesse, menslike en bevolkingseienskappe en natuur in. Agter verandering sit 'n magdom van faktore. Sekerlik is die mens se vrye en skeppende gees en die mens se geboortes, veroudering, sterftes en migrasie van die belangrikste faktore. Hierdie faktore bring 'n geweldige dinamika in die menslike opset te weeg. Dit veroorsaak voortdurende verandering. Daarom is dit vir ons doel belangrik om ten opsigte van verandering te fokus op die begrippe: betekenisgewing, bevolkingseienskappe en aktiewe magte.

- a. *Betekenisgewing.* Betekenisgewing verwys na die mens se vermoë om deur verstandelike denkprosesse aan stimuli betekenis te gee. Die uniekheid van die mens lê in sy/haar vermoë om betekenis aan sy/haar ervarings te kan gee. Die mens kan sy/haar ervarings beoordeel en op grond van denke daarop reageer. Dit veroorsaak dat die mens se self bykans nooit ten volle beheer kan word nie. Hierdie menslike vermoë hou die potensiaal van verandering in. Daarom is die beïnvloeding en beheer van menslike betekenisgewing vir mense met 'n belang by die beheer van verandering baie belangrik.

'n Ander belangrike aspek van die mens se vermoë tot betekenisgewing is dat die mens skeppend kan handel. Dit beteken dat aktiewe magte en ondergeskiktes 'n verskeidenheid van handelingswyses kan uitdink om mekaar te manipuleer of beheer. Mense kan ook deur hulle skeppende vermoëns middele ontwikkel wat instrumente in die hand van die aktiewe magte of ondergeskiktes kan word en uiteindelik hulle posisie bevoordeel of benadeel.

Mense kan ook deur hulle betekenisgewing beheer oor hulle eie lewens uitoefen. Hulle kan byvoorbeeld migreer of hulle posisie verbeter en so ontsnap uit 'n ondergeskikte posisie. Menslike betekenisgewing veroorsaak dat plaaslike magsopsette die karakter van 'n spel het en nie van 'n tronk nie.

- b. *Menslike eienskappe.* Hier word verwys na die feit dat die mens tydelik is. Daarom is mense se magsuitoefening tydelik en vind daar dus voortdurend verandering in magsuitoefening plaas. Benewens betekenisgewing is menslike geboortes, veroudering en sterftes die belangrikste faktore wat verandering in die sosiale wêreld teweegbring. Menslike bevolkings vervang hulleself deur geboortes. Mense verouder voortdurend. Mense sterf uiteindelik. Hierdie eienskappe van die mens veroorsaak dat die mens moeilik onder volkome beheer geplaas kan word. Aktiewe magte en ondergeskiktes verouder en sterf. Hierdie vloei van die menslike lewe kan gemanipuleer word, maar nooit volkome beheer word nie. Daarom skep dit voortdurende verandering en dwing aktiewe magte om hulle beheermeganismes en beïnvloeding voortdurend aan te pas so lank hulle self leef. 'n Ander belangrike menslike eienskap is die verskil in talente en vermoëns onder mense. Die stand van mense se talente en vermoëns hou verband met geboortes, sterftes, veroudering en migrasie. Hierdie demografiese faktore veroorsaak dat die beskikbare talente en vermoëns in 'n plaaslike gebied voortdurend verander. Die stand van hierdie talente en vermoëns by magte en ondergeskiktes bepaal grootliks wat aktiewe magte in staat is om te doen en wat nie.
- c. *Aktiewe magte.* Aktiewe magte kan individue, groepe en lede van organisasies wees. Hulle beskik oor die vermoë om deur middel van bewustelike of onbewustelike betekenisgewing mense se handelinge en/of beskouings te beïnvloed om daardeur sake en/of mense te beheer.

Aktiewe magte vertoon 'n aantal belangrike kenmerke:

- i. Aktiewe magte se beïnvloeding of beheer is beperk. Dit dek 'n spesifieke terrein en is tyd en ruimtelik gebonde. Hierdie beperktheid veroorsaak dat aktiewe magte nooit net maghebbers is nie. Elke aktiewe mag is op ander terreine weer 'n ondergeskikte. Mense is tegelykertyd maghebbers en ondergeskiktes. Maghebbers is nie net ondergeskik aan ander maghebbende mense nie, maar ook aan geskepte magte soos byvoorbeeld norme, waardes en tradisies.

- ii. In mense se magsuitoefening speel hulle motiewe (aansien, magshonger, ideale, waardes, skaars goedere) en verbandhoudende belange (opsigtelik en verbloem) 'n belangrike rol.
- iii. Aktiewe magte benut vir magsaanwending bronne op grond van hulle vaardigheid, die koste daaraan verbonde en hulle gemotiveerdheid om dit te benut. Bronne wat gewoonlik aangewend word is rykdom, status, posisie, opleiding, sosiale kontakte, inligting, tradisie, vaardighede, stemreg, media, oorredingsmiddele, vrye tyd, liefde, respek, gewildheid, selfvertroue en voorkoms.
- iv. Aktiewe magte oefen mag bedoel of onbedoeld, openlik of onopsigtelik en aktief of passief uit deur middel van direkte of indirekte dwang, gesag, bevoegdheid, manipulasie, oorreding, beplanning, ontneming, persoonlikheid, lokmiddels of wettigheid.

Benewens aktiewe magte het geskepte en natuurlike magte ook die vermoë om mense se lewens te beïnvloed en te beheer. Die stand van die beskikbare tegnologie beheer byvoorbeeld mense se lewens ingrypend. Deur die eeue het tradisies, sosiale klas, gebruike, strukture, organisasies, norme, gelowe, denk-, mode en ideologiese patrone en taal ook 'n beheerende rol in mense se lewens gespeel. Dié invloede, waaraan mense ondergeskik is, sluit 'n magdom verskynsels in. In hierdie raamwerk is hulle die sosiale patrone en produkte, ekonomiese ordeninge, politieke strukture en prosesse, natuurlike omgewing en hulpbronne en menslike behoeftes. Hierdie invloede is magte as mense die wysiging daarvan kan bedink. Deur betekenisgewing word hulle dan ingetrek in die magspel. Hulle mag lê nie in hulleself nie, maar in mense se betekenisgewing daarvan. Groot variasies kom egter in die vlak van bewustheid van hierdie invloede voor.

Die belangrikste aspek van aktiewe magte is hulle verhouding tot verandering. Ten diepste is hulle oogmerk nie om mense te beïnvloed of te beheer nie. Ten diepste wil

hulle verandering beïnvloed en beheer. Dit wil verandering verhoed, beheer of inisieër. Omdat mense juis die oorsaak van verandering deur hulle betekenisgewing en menslike biologiese eienskappe is, is dit twee terreine waarop aktiewe magte poog om 'n groot rol te speel.

- d. *Ondergeskiktes*. Magte bestaan net as daar ondergeskiktes bestaan. Magsposisies veronderstel beheer oor ander mense. Magte poog om mense in die lig van verandering te beheer. Hulle kan egter nooit mense se selwe beheer nie. Net mense se handeling en beskouings kan beheer word. In hulle diepste self is die mens potensieël vry. Daarom fokus magte nie op mense se selwe nie omdat dit te veel energie vereis. Die beïnvloeding van beskouings en handeling is makliker om te beheer. Daarom word veral daarop gefokus.

Ondergeskiktes dra in hulleself dus altyd die vermoë tot verset. Hierdie verset word voortdurend uitgeleef. Dikwels word dit nie direk teenoor aktiewe magte uitgeleef nie, maar agter hulle rug. Skinder, beswadding, kla en ondermynende handeling is tipiese kenmerke daarvan. Uiteindelik kan magte net bestaan tot die mate waartoe ondergeskiktes hulle daartoe toelaat. Die begrippe magte en ondergeskiktes bestaan dus nie onafhanklik van mekaar nie. Hulle is die keersye van dieselfde munt. En die "munt" poog om verandering te stuur.

1.6. Menslike behoeftes

Onder verandering het ons mense se betekenisgewing en veral biologiese eienskappe as belangrike faktore, wat verandering bewerkstellig, handel. Benewens hierdie faktore word mense ook gekenmerk deur sosiale, psigiese en biologiese behoeftes. Hier verwys ons na die menslike behoeftes wat konstant is. Dit is behoeftes wat altyd bestaan⁶. Hoewel menslike behoeftes as konstant bedink kan word, word dit deur menslike betekenisgewing meegesleur sodat die bevrediging daarvan voortdurend op verskillende wyses geskied. Die menslike behoeftes is byvoorbeeld sin, samehang, betekenis, orde, sekuriteit, selfverwesentliking, selfrespek, aanvaarding, genot, roetine, skuiling, gerief, kleding, beskerming, voedsel en vloeiwater.

Twee aspekte van menslik behoeftes is belangrik:

- a. Mense se behoeftes het 'n sosiale dimensie. Mense is bewus daarvan dat behoeftes gemeenskaplik is en sosiaal behartig moet word. Die mens kan nie en wil nie alleen behoeftes bevredig nie. Die mens soek daarom vennote hierin. Die mens is vir behoeftebevrediging op ander mense aangewese. Daarom werk mense hieraan saam op grond van betekenisgewing wat uiteindelik as patrone in die sosiale patrone en produkte, ekonomie en politiek neerslag vind. 'n Geordende sosiale omgewing ontwikkel dus uit hierdie behoeftebevrediging.
- b. Dat mense behoeftes het, is 'n konstante. Mense se behoeftes verskil egter op grond van hulle individualiteit. Mense is geestelike en biologies uniek. Voedselbehoefte van babatjies en volwassenes verskil byvoorbeeld. Hierdie verskille word verder deur betekenisgewing geïnterpreteer wat spanning tussen mense tot gevolg kan hê met betrekking tot behoeftevervulling. Betekenisgewing het byvoorbeeld tot gevolg dat Jode varkveis afkeur, terwyl Britte spek geniet. Hierdie verskille tussen mense én hulle behoefte na samehang staan dus in 'n spanning tot mekaar. Hierdie spanning bied 'n ruimte vir magsuitoefening om in te gedy.

1.7. Natuurlike ruimtelike omgewing

Mense leef in 'n fisiese omgewing. Mense se bestaan is ruimtelik. Die klimaat en die natuurlike omgewing stel beperkinge op sekere tipes menslike handeling of skep geleenthede vir sekere tipes handeling. Dit het implikasies vir menslike betekenisgewing, menslike biologiese eienskappe, menslike behoeftebevrediging en magsopsette. Die ruimtelike omgewing is 'n belangrike veld waarin magsuitoefening geïnterpreteer moet word. Dit is 'n natuurlike mag. Die invloed daarvan word egter hoofsaaklik gevorm deur mense se betekenisgewing daarvan. Dit is nie 'n mag wat onafhanklik van die mens beskou moet word nie.

Die nie-natuurlike ruimtelike omgewing - beboude gebiede, bewerkte grond, gemanipuleerde en gekontroleerde klimaat en tuine - word nie as deel van die natuurlike ruimtelike omgewing beskou nie. Dit is mense se pogings om die natuurlike ruimtelike omgewing te benut en te beheer. Hierdie nie-natuurlike ruimtelike omgewing is dus magsprodukte. Dit is menslike produkte om die natuurlike ruimtelike omgewing te beheer, maar dit is ook magstrukture wat menslike handeling en betekenisgewing ten opsigte van die natuurlike ruimtelike omgewing beheer. Dit val dus onder sosiale patrone en produkte, ekonomie of politiek afhangend van die aard daarvan.

1.8. Natuurlike hulpbronne

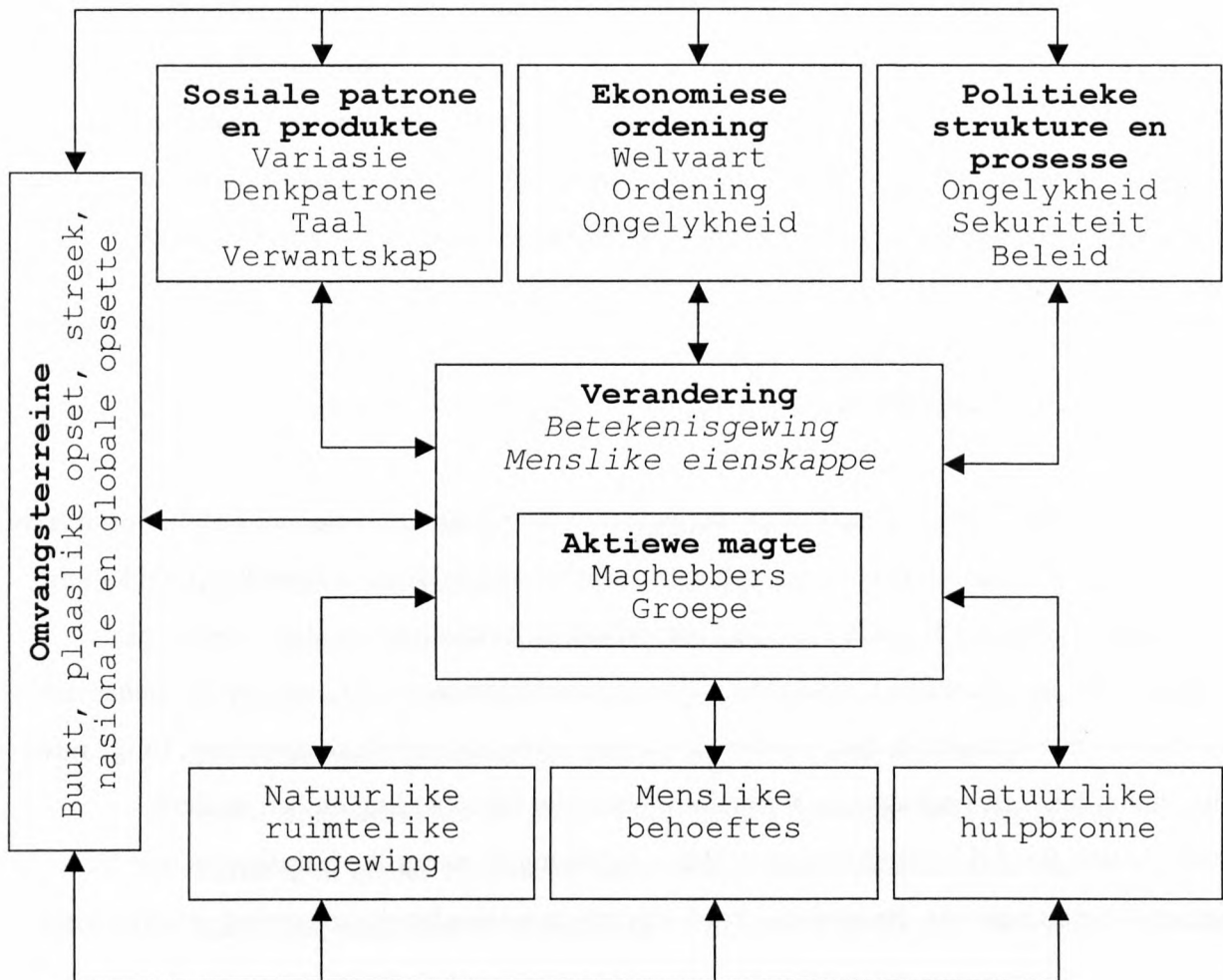
Natuurlike hulpbronne is alles wat die mens vanuit die natuur kan benut en ontgin om 'n lewe van te maak. Hierdie hulpbronne is in hoeveelheid én toeganklikheid beperk. Almal kan dit dus nie bekom nie en almal het nie die vaardigheid en motivering om dit te verkry nie.

Ontginning van natuurlike hulpbronne is dus 'n komplekse saak. Dit beteken dat mense net die hulpbronne kan ontgin deur middel van organisering en toepaslike opleiding. Enige nuwe ontginning beteken verandering. Verandering beteken beïnvloeding en beheer deur magsopsette. Soos die natuurlike ruimtelike omgewing is natuurlike hulpbronne ook 'n natuurlike mag waarvan die invloed grootliks deur menslike betekenisgewing gevorm word.

1.9. Verhouding tussen oorhoofse begrippe

In hierdie onderafdeling toon ons in Skema 1 die verhouding tussen die verskillende oorhoofse begrippe aan vanuit die gesigspunt van teoretisering oor plaaslike magsopsette. Die skema poog nie om uitdrukking aan die betekenis van die begrippe te gee nie. Daarvoor moet die voorafgaande afdelings geraadpleeg word. Die skema toon net die verband tussen die oorhoofse begrippe of elemente aan soos toepaslik in plaaslike magsopset teoretisering.

Skema 1: Verhouding tussen oorhoofse begrippe m.b.t. plaaslike magsopset teoretisering



Daar is 'n paar belangrike aspekte in verband met die oorhoofse begrippe wat hierdie skema wil illustreer.

- a. 'n Magsopset bestaan uit *verskillende elemente* wat deur die blokkies in die skema uitgebeeld word. Elk van hierdie elemente is 'n mag wat handeling en beskouings van mense beïnvloed. Hierdie netwerk van magte wat 'n magsopset vorm en betrekking het op plaaslike magsopsette, kom op verskillende omvangsterreine voor.
- b. Magsopsette het *drie soorte magte*. (1) Die sosiale patrone en produkte, ekonomiese ordening en politieke strukture en prosesse is *geskepte magte*. (2) *Aktiewe magte* lê in die kern van magsopsette. (3) *Natuurlike magte* is die natuurlike ruimtelike omgewing

en hulpbronne en menslike behoeftes.

- c. Hierdie skema toon aan dat die *elemente relevant vir al die omvangsterreine* is, vanuit die gesigspunt van plaaslike magsopset teoretisering. Hierdie elemente is dus byvoorbeeld toepaslik vir 'n buurt én die globale opset in hulle verhouding tot plaaslike magsopsette. In 'n teoretiese besinning oor buurt of die globale opset onafhanklik van plaaslike magsopsette sou ander elemente daarvan waarskynlik ook geïdentifiseer kon word. In hierdie afdeling word gefokus op daardie elemente wat vanuit die gesigspunt van plaaslike magsopset teoretisering vir al die terreine relevant is. In die volgende afdelings gaan ons fokus op begrippe, wat vanuit die gesigspunt van plaaslike magsopset teoretisering, met spesifieke samelewingsvlakke verband hou.
- d. Die *omvangsterrein bepaal die omvang* van die sosiale patrone en produkte, ekonomiese ordeninge, politieke strukture en prosesse, verandering, natuurlike ruimtelike omgewing, menslike behoeftes en hulpbronne wat betrokke is vanuit die gesigspunt van plaaslike magsopset teoretisering. Hoewel hierdie elemente dus op al die terreine relevant is, word hulle inhoud deur die betrokke terrein bepaal.
- e. Sosiale patrone en produkte, ekonomiese ordeninge en politieke strukture en prosesse is elemente wat nou aan mekaar verwant is. Hulle verteenwoordig 'n gegewe stand van sake. Sosiale patrone en produkte, ekonomiese ordeninge en politieke strukture en prosesse kan nie self verander nie. Hulle word verander. Hulle is *skeppings* van mense en kan alleen verander as mense hulle verander. Aktiewe magte doen dit voortdurend. Sosiale patrone en produkte, ekonomiese ordeninge en politieke strukture en prosesse kan mekaar slegs beïnvloed deur verandering heen. Die feit dat hulle invloed kan uitoefen, beteken dat hierdie elemente self magte is. As geskepte magte oefen hulle voortdurend 'n invloed uit op mense soos wat mense daaraan betekenis gee.
- f. Verandering het implikasies vir sosiale patrone en produkte, ekonomiese ordeninge en politieke strukture en prosesse, maar ook vir die natuurlike ruimtelike omgewing, menslike behoeftes en natuurlike hulpbronne. Verandering wysig hierdie aspekte.

Hierdie aspekte bepaal en beheer egter ook verandering. Tussen verandering en hierdie aspekte bestaan 'n *dinamiese verhouding*.

- g. Genestel binne verandering sit *aktiewe magte*. Aktiewe magte poog om verandering te beïnvloed en beheer in sy verhoudings tot die sosiale patrone en produkte, ekonomiese ordeninge, politieke strukture en prosesse, natuurlike ruimtelike omgewing, menslike behoeftes en natuurlike hulpbronne op alle omvangsvlakke.
- h. Verandering *spruit voortdurend voort uit* menslike betekenisgewing en eienskappe en die handeling van aktiewe magte.

In hierdie afdeling het ons die oorhoofse begrippe of elemente, wat verband hou met magsopsette, geïdentifiseer, hulle betekenis en verhouding bespreek en aangetoon dat hulle vir alle omvangsterreine relevant is. Ons het daarmee die gemeenskaplike eienskappe van magsopsette, vanuit die gesigspunt van plaaslike magsopset teoretisering, geïdentifiseer. In die volgende afdeling gaan ons magsopsette spesifiek vanuit die oogpunt van samelewingsvlakke beskryf en begrippe identifiseer wat in hierdie teoretisering ten opsigte van elke vlak relevant is. Die doel van hierdie beskrywing en identifisering van begrippe in die lig van verskillende samelewingsvlakke is om aan te toon dat die plaaslike opset deur magte beïnvloed word, wat buite die plaaslike opset lê. Die volgende afdeling wil dus op 'n omvattende wyse aantoon dat die plaaslike magsopset wyer as die plaaslike gebied strek. Die magte wat mense plaaslik beïnvloed is genestel in verskillende omvangsterreine. In die volgende afdeling word aangetoon wat die aard van hierdie magte in die verskillende omvangsterreine is wat die vermoë het om die plaaslike opset te beïnvloed en wat die aard van hulle verhouding tot die plaaslike opset is.

2. Teoretiese elemente en omvangsterreine

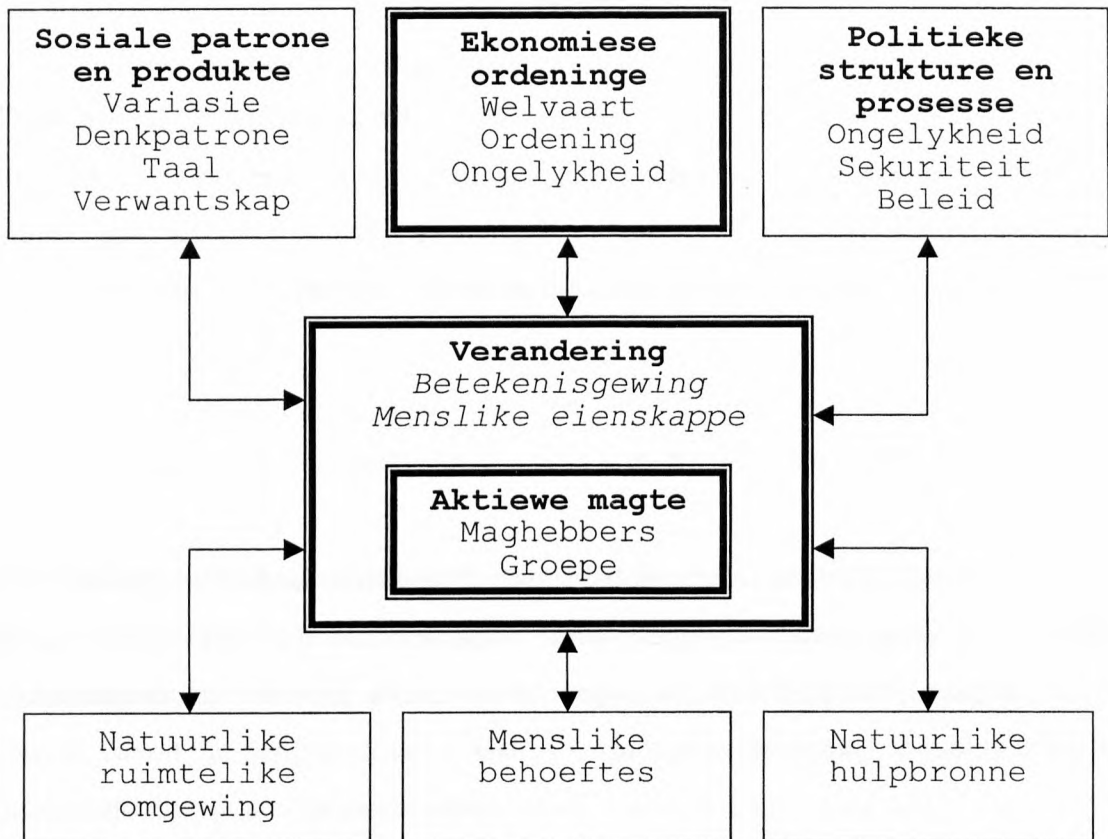
In hierdie afdeling word die voorafgaande bespreking verder geneem. Die verskillende geïdentifiseerde begrippe word hier in die konteks van die omvangsterreine bespreek. Die dinamiese onderlinge verhouding van die begrippe op elke omvangsterrein word verduidelik.

Skema 1 dui die verband tussen begrippe aan met betrekking tot magsopsette wat die plaaslike opset beïnvloed. Dié skema is dus van toepassing vir al die omvangsterreine in hulle verhouding tot die plaaslike opset. Sekere begrippe hou egter verband met aspekte van daardie omvangsgebied wat 'n groter impak op die plaaslike opset het as ander aspekte. Dit hou verband met die aard van daardie elemente en die tipe magsuitoefening wat op daardie gebied voorkom. Dit word in hierdie afdeling verduidelik. Daar word ook gepoog om die dinamiese verhouding van elke omvangsterrein en die rol daarvan in plaaslike magsopsette te beskryf.

2.1. Die globale opset en plaaslike invloed

In Skema 1 het ons aangetoon dat die globale opset op al die oorhoofse begrippe betrekking het. Skema 2 lig veral verandering en ekonomie uit as elemente wat veral vanuit die globale vlak 'n belangrike invloed op plaaslike magsopsette uitoefen. Die aard van hierdie aktiwiteite word in die volgende paragrafe verwoord.

Skema 2: Die globale hoofelemente vanuit plaaslike gesigspunt



Ekonomie staan nie sentraal in die globale opset nie. Die bestuur van verandering, om sekere voordele te bekom, staan sentraal. Deur die eeue was daar pogings deur politieke leiers en instellings om globale invloed uit te oefen. Die motiewe agter hierdie inisiatiewe was, soos altyd met motiewe, kompleks van aard. Almal dra politieke, ekonomiese, godsdienstige en ideologiese ondertone.

Standaardisasie is die voorwaarde vir die bestaan van 'n globale opset. Standaardisasie in ideologieë, kontrakte, handelspraktyke, kommunikasie, begeertes, gebruike, beskouings, ens. is nodig om globale funksionering te laat geskied. Dit moet georganiseer, bestuur en gelei word. Daarvoor is sindikate nodig om oorhoofse bestuur toe te pas. Globaliteit word daadwerklik geskep. Hierdie belangrike aspek word uitgebeeld in Skema 6. Of dit deur Alexander die Grote of die Wêreldhandel Organisasie gedoen word, globale standaardisasie is altyd die produk van magsbeheer. Magsbeheer is die stuur van verandering in 'n gekose rigting.

Skema 3 toon egter aan dat die magsbeheer nie outonoom staan nie. Dit word beïnvloed deur handel, tegnologiese en kommunikasie ontwikkelinge en waarde verwante instellings. Hierdie elemente bepaal die speelveld vir sindikate waarop hulle kan opereer. Die stand van handel, tegnologie en kommunikasie en waardes kan standaardisasie vergemaklik of bemoeilik en globale beheer moontlik maak of beperk. Standaardisasie kan ook vergemaklik of bemoeilik word deur die beheer wat die nasionale, streeks- en plaaslike opsette daarop kan uitoefen.

Handel is natuurlik deur die eeue heen 'n baie belangrike element in die globale opset. Deur die eeue het handel verskillende gebiede aanmekaar gekoppel. Soos wat handel deur die eeue toegeneem het op grond van die bevolkingsgroei en verbeterde tegnologie, is gebiede toenemend met mekaar verbind en in 'n dinamiese verhouding met mekaar geplaas. Tegnologie soos verbeterde handelsvoertuie en kommunikasiemiddele het kommunikasie verbeter. Dit het internasionaal uiteindelik 'n effek op waardes, politiek, onderwys en godsdiens.

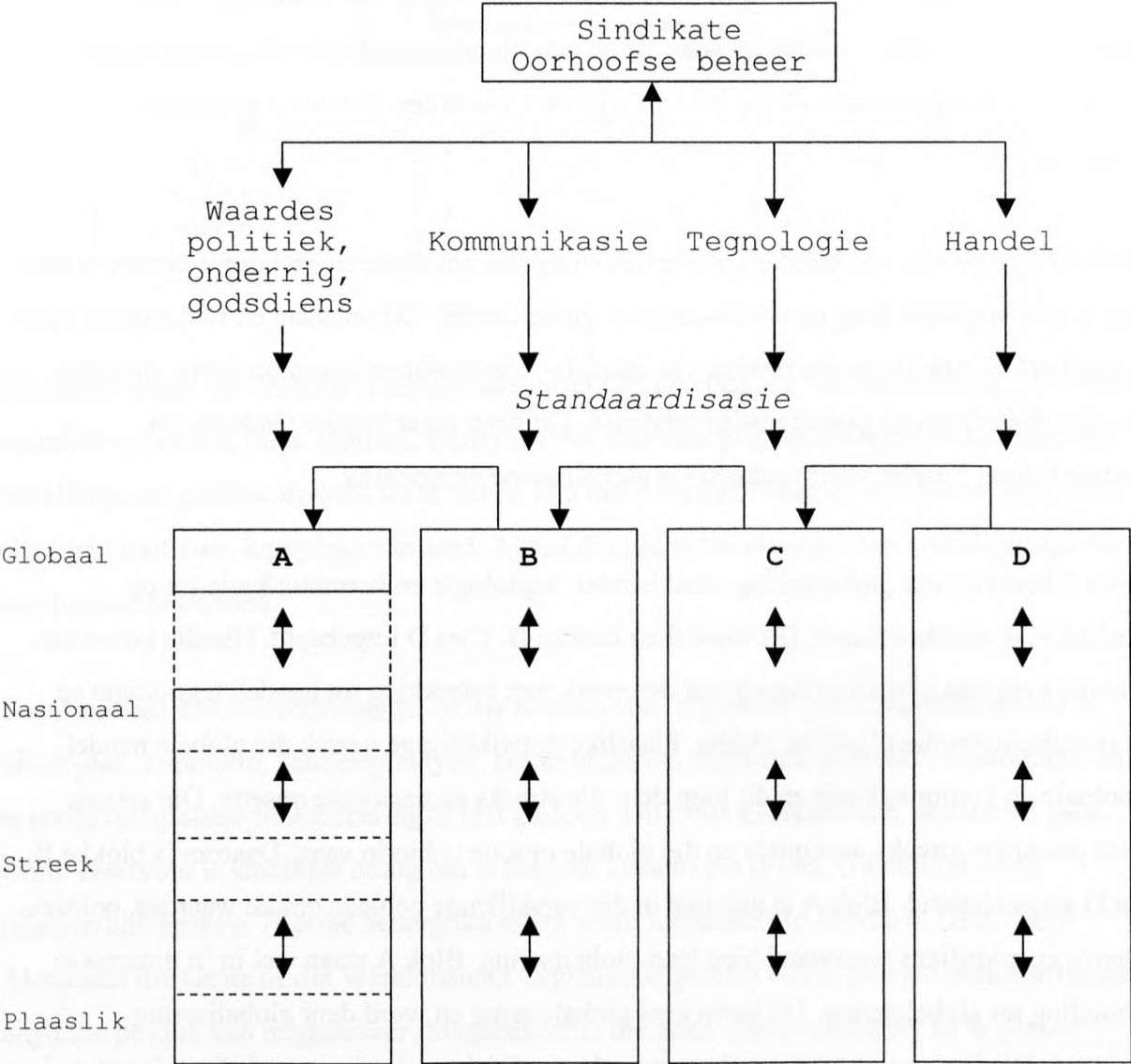
In Skema 3 beeld ons van hierdie aspekte uit. Ons plaas sindikate en oorhoofse beheer primêr. Dit is die belangrikste krag en voorwaarde vir globalisering. Dit ontstaan en funksioneer egter nie onafhanklik nie. Dit is die produk van handels-, tegnologiese, kommunikasie, waardes, politieke, onderwys- en godsdienstige tendense. Dit stuur egter hierdie tendense tot standaardisasie. Sonder standaardisasie is globalisering onmoontlik.

Skema 3 beeld uit dat globalisering veral handel, tegnologie en kommunikasie tot op plaaslike vlak standaardiseer. Dit word deur blokke B, C en D uitgebeeld. Hierdie kolomme beeld die krag van globalisering uit wat deurwerk met betrekking tot handel, tegnologie en kommunikasie tot die plaaslike vlakke. Plaaslike ontwikkelinge verryk die globale handel, tegnologie en kommunikasie en dit loop deur die streeks en nasionale opsette. Die grense tussen plaaslike, streeks, nasionale en die globale opsette is hierin vaag. Daarom is blokke B, C en D aaneenlopend. Blok A is gebroke in die verskillende gebiede omdat waardes, politiek, onderrig en godsdiens weerstand bied teen globalisering. Blok A staan wel in 'n dinamiese verhouding tot globalisering. Dit beïnvloed globalisering en word deur globalisering beïnvloed. Die invloed wat deurwerk op waardes, politiek, onderrig en godsdiens is egter nie

direk nie. Die invloed word op die nasionale vlak getemper. Dit word ook beperk op die laer vlakke.

Plaaslike opsette word dus beïnvloed deur tendense in verskillende omvangsterreine en kan 'n invloed uitoefen op hierdie terreine. Veral ten opsigte van handel, tegnologie en kommunikasie is plaaslike opsette grootliks uitgelewer aan globale tendense. Dit is slegs met betrekking tot waardes, politiek, onderrig en godsdiens dat plaaslike magsopsette verskans is teen direkte globale tendense. Tog word dit ook beïnvloed deur globale kommunikasie. Dit kan egter self ook 'n globale invloed uitoefen.

Skema 3: Globale invloed

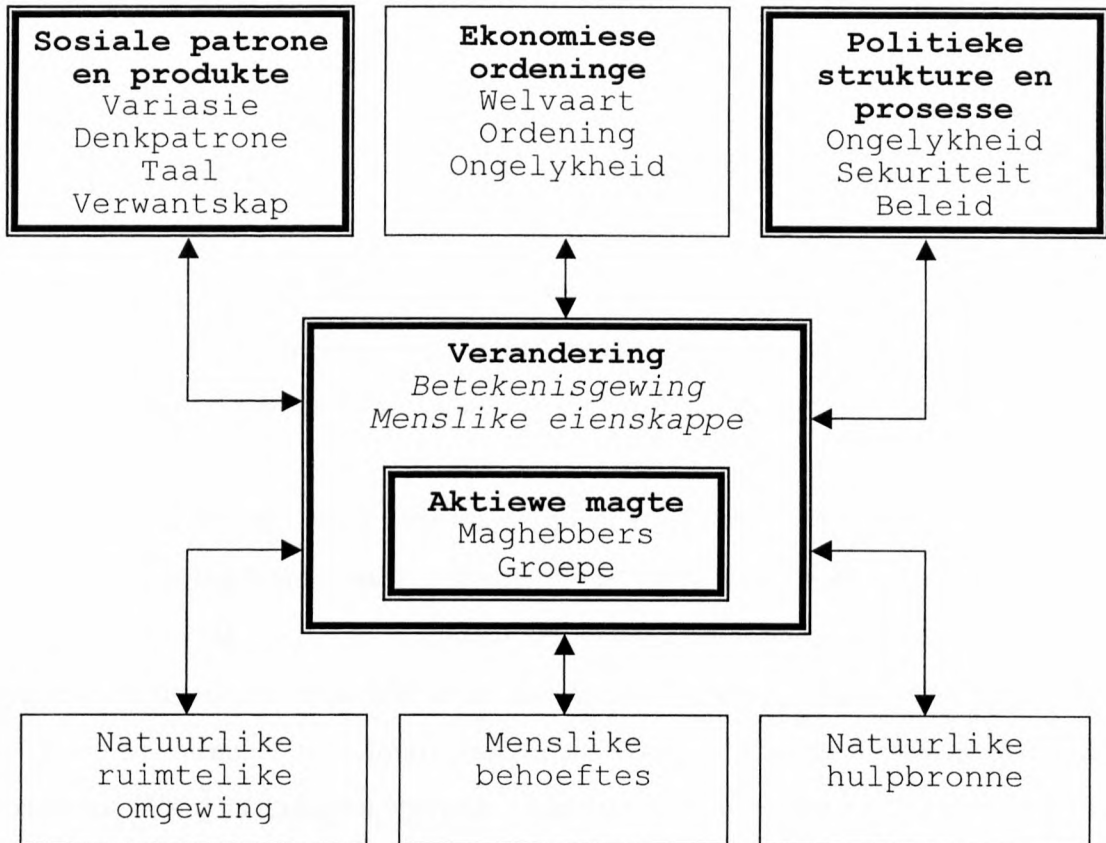


Skema 2 en 3 toon aan dat plaaslike magsopsette globale elemente insluit. Globale verandering, bestuur en ekonomiese ordening is tans wesenlike elemente van die plaaslike magsopset. Dit beïnvloed die plaaslike opset en kan daardeur beïnvloed word.

2.2. Nasionale opset en streek en plaaslike invloed

Skema 1 is ook van toepassing op die nasionale opset en streek. Skema 4 toon aan dat vanuit die gesigspunt van plaaslike magsopset teoretisering verandering, politieke strukture en prosesse en sosiale patrone en produkte belangrike elemente op hierdie terreine is.

In hierdie afdeling hanteer ons die nasionale opset en streek saam. Ons het reeds daarop gewys dat nasionaal verwys na die opset wat internasionaal as 'n onafhanklike staatsgebied erken word en streek is die opset wat polities, ekonomies of m.b.t. sosiale patrone gemeenskaplike eienskappe vertoon. Nasionaal en streek kan natuurlik saamval. Die streek se invloed hang egter tot 'n groot mate af van die invloedsruiimte wat die nasionale opset daaraan toeken. In baie state word aan streke politieke regte toegeken en beskik die streek oor unieke eienskappe. Dan speel die streek 'n groter outonome rol. Die rol is egter grootliks dieselfde vir beide terreine. Skema 7 beeld die belangrikste elemente daarvan uit.

Skema 4: Die nasionale opset en streek se hoofelemente vanuit plaaslike gesigspunt

Die aspekte van die nasionale opset en streek wat 'n impak op die plaaslike opset het, is legio. Die plaaslike opset is 'n onderdeel van die nasionale opset en streek. Daarom word dit grootliks bepaal deur die aktiwiteite in hierdie terreine. Dit beteken dat die plaaslike opset grootliks die kenmerke van die nasionale opset en streek weerspieël.

Die elemente van die nasionale opset en streek wat 'n besonder groot impak op die plaaslike opset het, is die beheer van verandering, die sosiale patrone en produkte en die politiek. Ons behandel vervolgens elk van die elemente daarvan.

- a. Verandering is deur die eeue heen op nasionale of streeksvlak beheer hetsy deur konings, keisers, landhere of parlemente. Plaaslike opsette is grootliks uitgelewer aan die besluitneming wat op hierdie vlak uitgeoefen word. Omdat verandering dinamies bestuur word in die nasionale en streeksgebiede en die plaaslike opset 'n onderdeel daarvan is, is dit ondergeskik aan daardie bestuur.

Omdat sosiale patrone en produkte en politiek twee sentrale elemente van die nasionale opset en streek is, is verandering in hierdie elemente belangrike aspekte wat deur maghebbers op hierdie vlak gereguleer word. Dink- en doenpatrone, sosiale organisasie, ongelykheid en sekuriteit is veral nasionale en streeksvraagstukke. Die hantering en bestuur van hierdie elemente word veral nasionaal en streekgewys hanteer. Dit veroorsaak dat hierdie terreine in die oë van die burgery as besonder belangrik geag word vir hulle welsyn. Daarom hou verandering in hierdie elemente potensieël 'n fel magstryd in.

- b. Sosiale patrone en produkte is veral genestel in die nasionale opset en streke. Ons het reeds aangetoon dat dit die element is wat die traagste is vir beïnvloeding deur globale tendense. Sosiale patrone en produkte het sterk nasionale en streekswortels en verander stadig. Verandering in hierdie element impliseer 'n nasionale of streeksmagstryd.

Met sosiale patrone omvat ons 'n groot verskeidenheid sosiale aspekte waarna ons in die vorige hoofstukke verwys het. Voorbeelde daarvan is tradisies, modes, gebruike, taal, godsdiens (geloof in bonatuurlike magte of in 'n openbaringsgod), etiek, denkpatrone (wyse van betekenisgewing en mate van rasionaliteit), gelowe, normes, waardes, strydvrage, geskiedenis, emosionele verbintenisse en ideologieë.

Nasionale opset en streke beskik gewoonlik nie oor homogene sosiale patrone en produkte nie. Baie variasie kom in sosiale patrone voor. Dit veroorsaak onderlinge mededinging en stryd. Kompetisie en konflik (geïnstitusioneel of daarbuite) is deel van die magstryd in hierdie verband.

Die nasionale opset en streek ag die beheer oor sosiale patrone en produkte so belangrik dat hulle nie baie regte in hierdie verband afwentel na die plaaslike opset nie. Daar word gepoog om dit eerder op die hoër vlakke te beheer en vele voorskrifte aan die plaaslike opset hieroor voor te skryf. Die funksionering van die plaaslike opset se sosiale patrone kan nie verstaan word sonder kennis oor die wyse waarop dit deur

die nasionale opset en streek beheer word nie.

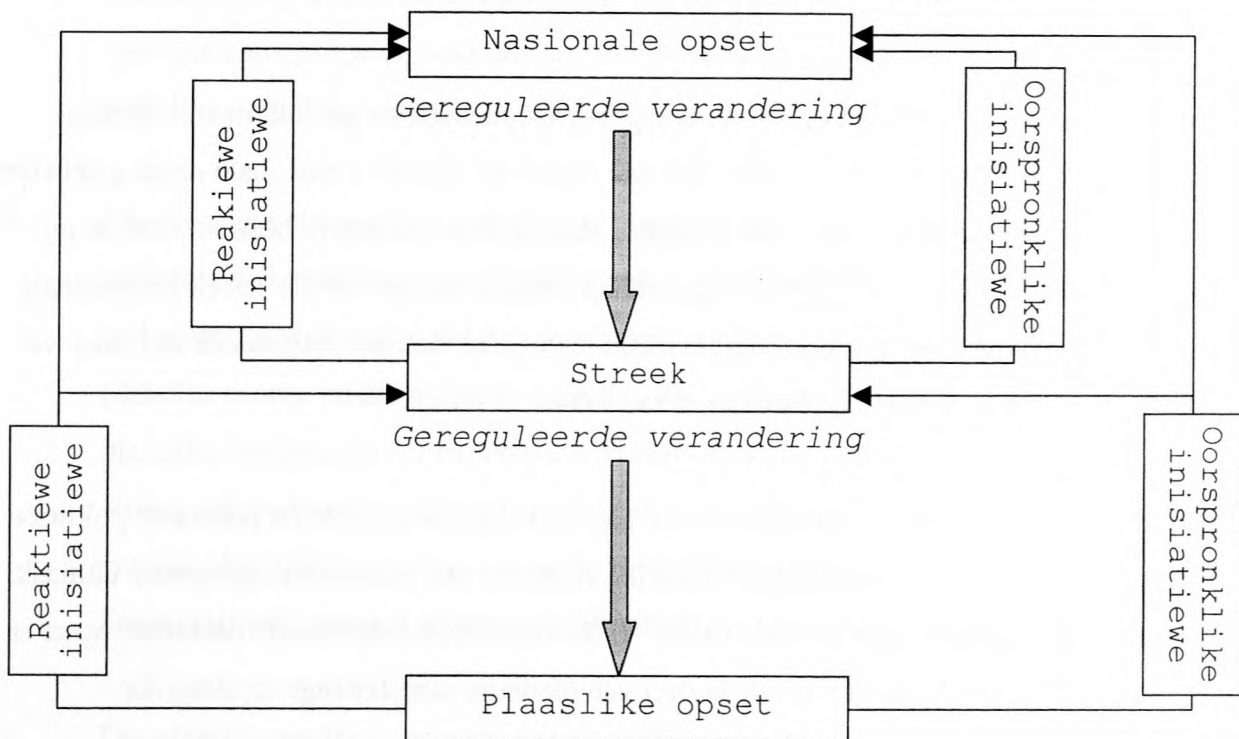
c. Die politieke element, dit is die strukture en prosesse wat met regering verband hou, hou met 'n verskeidenheid van aspekte verband. Politieke aspekte wat byvoorbeeld toepaslik is, is:

1. Die bepaling en beheer van gesagsafwenteling,
2. die beheer van beskouings oor ongelykhede (werklik en vermeen) en die hantering daarvan,
3. die beheer van sekuriteit,
4. die regulering van die regstelsel,
5. die opstel en implementering van nasionale en streeksbeleide,
6. die bepaling van streeksbevoegdhede,
7. die beheer van politieke tradisies,
8. die hantering van die politieke geskiedenis,
9. die wyse waarop inkomstebronne benut word,
10. die aard en funksioneringswyse van maghebbers en
11. die omvang en funksionering van partypolitiek.

Die politieke element is veral op die nasionale terrein die fokus van aktiewe magte omdat dit die geïnstitusionele ruimte bied vir magsuitoefening. Die wyse waarop die politiek gestruktureer word, bepaal hoe die magspel gespeel kan word. Dit skryf die ruimte, reëls en spelers voor. Die omgewing van die politiek verander egter voortdurend. Daarom is die politiek altyd aktief. Dit moet voortdurend nuwe voorskrifte vir magsuitoefening opstel en implementeer en huidige maatreëls herbevestig. Nasionale politieke beheer oor streeks- en plaaslike opsette is gewoonlik duidelik geformuleer. Daarbinne vervul die streek ook 'n politieke funksie.

Die verband tussen die nasionale opset, streek en plaaslike opset met betrekking tot verandering word in Skema 5 uitgebeeld.

**Skema 5: Nasionale opset, streek en plaaslike opset:
Verhouding met betrekking tot verandering**



Wat Skema 5 uitbeeld, is dat die nasionale opset en streek 'n hoër vlak van beheer vir die plaaslike opset impliseer. Plaaslike opsette se bestaan en funksionering hang grootliks van hierdie meerdere gebiede se bestaan, funksionering en voorskrifte af. Plaaslike opsette is nie outonome entiteite nie. Hulle bestaan moet afgelei word van die groter nasionale of streeksgebiede waarin hulle bestaan.

Dit beteken dat die plaaslike opset binne 'n beheerhiërargie funksioneer. Hierdie hiërargie impliseer dat besluite oor die verandering of verdeling van reg, rykdom, geloof, beheer, bronne en vermoë dikwels op hoër vlakke as die plaaslike beslis word. Die plaaslike magsopset is dus uitgelewer aan verandering wat op hoër vlakke gereguleer word. Dit geld ook vir streke, maar streke kan soos nasionale opsette ook verandering na onder reguleer. Plaaslike opsette is egter op die onderpunt van die hiërargie van omvangsterreine.

Vanuit plaaslike opsette kan verandering ook geïnisieer word. Dit is egter gewoonlik reaktief van aard. Dit reageer op die gereguleerde verandering wat van bo na die plaaslike opset deurloop. Plaaslike inisiatiewe hou dus gewoonlik verband met die regulering wat van bo plaasvind. Wanneer plaaslike magte handeling inisieer met betrekking tot die streek en

nasionale opset dan is dit in reaksie op die regulering wat van daardie oord geïmplementeer word.

Vanuit die plaaslike opset kan egter ook oorspronklike inisiatiewe geloods word. Hierdie inisiatiewe hou nie verband met handelinge wat vanuit die streek of nasionale opset geïnisieer word nie. Dit is handelinge wat in die plaaslike magsopset as belangrik beskou word en op grond daarvan uitgevoer word. Om oorspronklike inisiatiewe teenoor die streek en nasionale opset te loods vereis baie energie. Hierdie inisiatiewe word daarom net geloods oor sake wat groot voordele vir die plaaslike magsopset kan inhou.

Uit die voorafgaande is dit duidelik dat veral nasionale sosiale patrone en produkte, politieke strukture en prosesse en verandering belangrike elemente van plaaslike magsopsette uitmaak. Die aktiwiteite van nasionale aktiewe magte en die ander elemente van die nasionale opset is egter ook belangrik. Hierdie elemente is deel van moderne samelewings se plaaslike magsopsette.

2.3. Plaaslike opset

Die plaaslike opset is die laagste vlak in die hiërargie van omvangsterreine. Dit beteken dat dit funksioneer onder 'n verskeidenheid maghebbers in hoër omvangsterreine. Dit kan politieke, ekonomiese of sosiale maghebbers wees. Plaaslike opsette staan in 'n dinamiese verhouding met hierdie hoër magte. 'n Belangrike aspek van hierdie verhouding is die mate van selfstandigheid wat die hoër magte aan die plaaslike opset bied of die omvang van onderdanigheid wat vereis word.

Die plaaslike opset se sosiale, ekonomiese en politieke patrone vorm 'n onderdeel van die globale, nasionale en streekspatrone. Daarom verskyn dit nie in vetdruk in Skema 9 nie. Die volgende aspekte daarvan is egter belangrik:

- a. Sosiale patrone beïnvloed plaaslike mense deur die homogeniteit of heterogeniteit daarvan in die plaaslike opset, deur die plaaslike waardes en norme, plaaslike opvattinge, gebruike en tradisies wat gewoonlik 'n plaaslike historiese oorsprong het,

deur plaaslike godsdienstige beskouings, gebruike en tradisies, deur plaaslike beskouings op sosiale knelpunte en vraagstukke, deur die aard van plaaslike verwantskapsgroepe en deur die aard van plaaslike geslagsrolle. Die aard van die plaaslike opleidingsvlak is ook relevant.

- b. Die plaaslike ekonomiese aspekte wat plaaslike mense beïnvloed, is die omvang van sektorale differensiasie in die plaaslike ekonomie, die omvang van welvaartsongelykheid in die plaaslike opset, die omvang van inkomstebronne vir die plaaslike mense en die plaaslike regering, die aard van die plaaslike arbeidsmag, die plaaslike beskouings oor ekonomiese vraagstukke, die aard van die dominante of vinnig uitbreidende ekonomiese sektore of sektor en die eensydigheid of diversiteit van die plaaslike ekonomie. Die aard en verspreiding van die bestaande behuisings-, kommunikasie, energie en vervoer-infrastruktuur is ook hier belangrik.
- c.. Die plaaslike politieke aspekte wat plaaslike mense beïnvloed, is die hiërargiese aard van die plaaslike politieke strukture, die onderliggende plaaslike politieke sosiale patrone en produkte, die mate van politieke verdraagsaamheid, die plaaslike beskouings oor politieke vraagstukke en die beskikbare politieke bronne.

Die aspekte wat in die plaaslike opset 'n besonder belangrike rol speel, is plaaslike verandering, die beperkinge van die natuurlike ruimtelike omgewing, menslike behoeftes en die beskikbaarheid van natuurlike hulpbronne. Hierdie aspekte is in Skema 9 met vetdruk uitgelig. Van die laaste drie aspekte is dit nodig om net die volgende te noem:

- a. Die natuurlike ruimtelike omgewing ondersteun én beperk plaaslike handelinge. Die seisoenale en klimatologiese veranderinge in hierdie omgewing beïnvloed menslike handeling drasties. Dit speel daarom 'n groot rol in plaaslike betekenisgewing.
- b. Die natuurlike hulpbronne se hoeveelheid en toeganklikheid beïnvloed plaaslike funksionering. Dit gee aanleiding tot ongelykheid en wedywering in die plaaslike opset. Die ontginning van hierdie hulpbronne vereis ook sosiale organisering.

- c. Mense soek veral op plaaslike vlak sin, samehang, betekenis, orde, sekuriteit, selfverwesentliking, roetine, skuiling, gerief, kleding, beskerming, voedsel en vloei-stowwe. Dit wil mense sosiaal bewerkstellig.

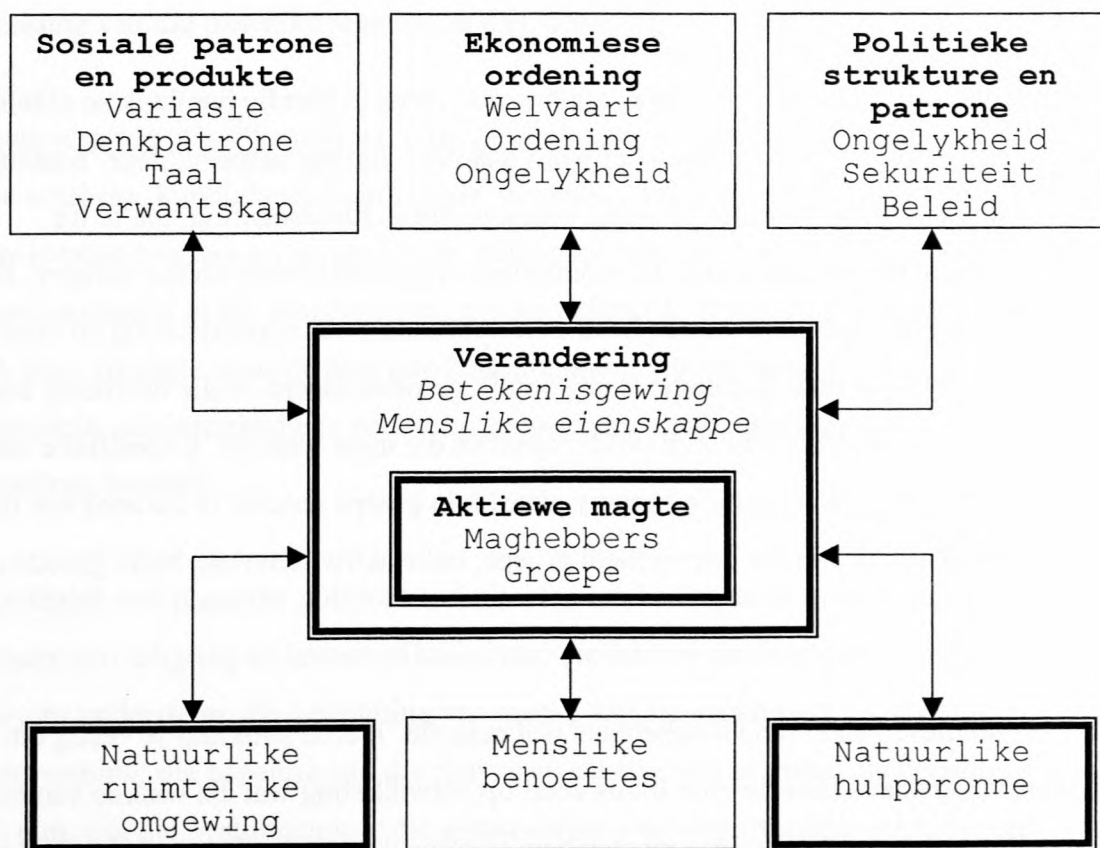
Hoewel bogenoemde aspekte baie belangrik is met betrekking tot die funksionering van plaaslike opsette, word in hierdie afdeling veral gefokus op die rol van verandering in die plaaslike opset. Hierin is menslike betekenisgewing, menslike biologiese eienskappe en aktiewe magte, wat maghebbers en ondergeskiktes insluit, belangrik. Na menslike betekenisgewing en menslike eienskappe word kortliks verwys, maar by die aktiewe magte word breedvoerig stilgestaan.

- a. Eie aan menswees is betekenisgewing. Hierdie vermoë van mense beteken dat hulle voortdurend hulle handeling en produkte kan evalueer en wysig. Dit genereer voortdurende verandering en staan in kontras met die mens se behoefte aan orde en beheer. Mense verdra daarom die bestaan van mag om orde en beheer te bewerkstellig, maar bevraagteken ook voortdurend die bestaan daarvan. Dit werk daartoe mee dat magsuitoefening 'n voortdurende aktiwiteit is. Menslike betekenisgewing op plaaslike vlak het interessante kenmerke. Dit is die terrein waarop dit potensieel die aktiefste kan plaasvind. Daarvan is die Griekse stadstate 'n goeie voorbeeld. In nasionale state word plaaslike betekenisgewing beperk deur nasionale sosiale, ekonomiese en politieke patrone. Ook globale patrone beperk tans plaaslike betekenisgewing. Tog bly die mens vry om reaktief en oorspronklik vanuit die plaaslike opset op hierdie patrone te reageer. Ook plaaslik kom reaktiewe en oorspronklike betekenisgewing op plaaslike beheer voor.
- b. Die mens se biologiese aard kompliseer die invloed van menslike betekenisgewing. Die individuele mens se betekenisgewingsvermoë het 'n lewensiklus. Dit het 'n ontwikkelingsgang en word beperk deur die mens se lewensduur. Dit veroorsaak dat die menslike betekenisgewingsproses begrens, kumulatief en veranderlik is. Die feit dat mense gebore word en uiteindelik sterf, beperk plaaslike magsuitoefening. Aktiewe magte en ondergeskiktes het 'n eindigheid in hulle lewens en betekenisgewing. Ouderdomsverskille en generasieopvolging maak magsuitoefening

ook kompleks. Mense se biologiese aard impliseer ook dat mense verskil in talente, gawes en vermoëns. Maghebbers kan dus oortref word deur ander mense met meerdere talente of vermoëns. Die hoeveelheid mense in 'n gegewe plaaslike opset het ook 'n groot impak op die funksionering van plaaslike magsopsette. Hoe meer mense voorkom in die gebied, hoe kompleks kan die beheeruitoefening van maghebbers wees. Die hoeveelheid mense wat meewerk aan die skep van 'n sosiale omgewing speel 'n groot rol in die wyse waarop die plaaslike magsopset funksioneer.

Skema 6 toon die plaaslike elemente aan wat 'n beslissende invloed op plaaslike mense uitoefen. Hierdie elemente is in die voorafgaande paragrawe behandel, met uitsondering van die rol van plaaslike aktiewe magte. Hulle rol word vervolgens behandel.

Skema 6: Die hoofelemente van die plaaslike opset



Die volgende paragrawe behandel 'n aantal belangrike aspekte van plaaslike aktiewe magte bykomend tot die voorafgaande bespreking. Dít word gedoen onder die hofies: algemeen,

maghebbers en plaaslike openbare besluitneming.

a. Algemeen

Dit is nie altyd maklik om in aktiewe magte (maghebbers) se magshandelinge te onderskei tussen hulle private en publieke domeine en binne- en buitestaanders nie. Dit is juis deel van hul magspel om hierdie terreine nie duidelik van mekaar te onderskei nie. Vaagheid oor hierdie terreine hou magsvoordele in omdat die handelinge van maghebbers dan nie maklik gekategoriseer kan word nie. Dit gee aan maghebbers groter ruimte vir die magspel. As ons dus onderskei tussen tipes maghebbers, rolspelers en verbandhoudende faktore moet in gedagte gehou word dat dit geforseerde onderskeidings is. In die praktyk lê dit verstrengel.

b. Maghebbers

Die aard van magsopsette en die rol van maghebbers is reeds in hierdie hoofstuk se afdeling oor die indeling van begrippe toegelig. Hier word daardie inligting aangevul deur 'n aantal aspekte, wat direk verband hou met plaaslike magsopsette se funksionering, toe te lig.

Plaaslike aktiewe magte bestaan veral uit ekonomiese of politieke leiers en die burglary. Die leiers besit gewoonlik besondere vaardighede en hulpbronne, soek ondersteuning en skep koalisies. Die burglary se magsdeelname is gewoonlik gespesialiseerd. Hulle deelname hou verband met hulle verbintenis tot die plaaslike opset en die mate waartoe 'n spesifieke saak hulle in beroering bring. Wanneer die burglary plaaslik in groepe handel, is die aard van die impak daarvan afhanklik van die hoeveelheid groepe, hulle aktiwiteitsvlak, hulle grootte en interne strukture.

Plaaslike ekonomiese bande skep maghebbers wat neig om 'n elite struktuur te vestig om hulle posisie te verskans. Hierdie elite fokus veral op ontwikkeling wat die waarde van hulle beleggings kan verhoog. Ekonomiese maghebbers se plaaslike invloed het die laaste tyd egter verander. Die feit dat eienaars tans minder direk by ekonomiese bedrywighede betrokke is en bedrywe makliker geskuif kan word as in die verlede, het ekonomiese maghebbers se plaaslike rol verander. In die ekonomiese terrein speel vakbonde ook 'n belangrike rol in die magspel.

Plaaslike politieke maghebbers se rol hang af van hulle partyverbintnisse. Onafhanklike politieke rolspelers is meer sensitief vir die plaaslike mening as dié met partyverbintnisse. Partylede is in die algemeen minder reaktief op plaaslike groepe se eise. Dit hang natuurlik af van die party se sterkte en internasionale, nasionale en streeksverbintnisse.

c. Plaaslike regering

Die plaaslike regering is 'n belangrike onderdeel van die plaaslike magsopset. Dit staan ook in 'n dinamiese verhouding met die ander magte van die plaaslike magsopset. Die ander magte het dikwels 'n belang daarby om die plaaslike regering se bronne, besluitneming en uitvoering van besluite te beïnvloed. Hulle wil 'n invloed uitoefen op die aard, omvang en verspreiding van die plaaslike regering se dienslewering.

Die mate waartoe plaaslike politici 'n magsrol uitoefen hang af van die mate waartoe hulle oor die wilskrag, kundigheid, vaardighede, vermoëns, inligting en gesag daarvoor beskik. Daarby is hulle toegang tot invloedrykes, hulle posisie in die lewering van noodsaaklike funksies en posisie in die besluitnemingsproses belangrik. Plaaslike politici se magsrol word beperk deur die mate waartoe daar oop kommunikasielyne bestaan, inligting algemeen beskikbaar is, min onsekerhede voorkom, genoegsame funksioneringsbronne en homogeniteit in opvattings bestaan.

Die strategieë wat plaaslike politici veral uitoefen om beheer te bewerkstellig is byvoorbeeld: die beheer van inligting en kommunikasie lyne; die inkoop van konsultante wat hul eie sienswyses ondersteun; die koöptering van mense wat eie standpunte ondersteun; koalisiëvorming; die bepaling van die riglyne en sakelys van besluite; die bepaling van die fisiese plek van die besluitneming; die distansiëring van kontroversiële sake; die opbou van 'n openbare beeld, die ondersteuning van seremonies, taal, simboliese besluite en handeling wat hulle magsbasis bevorder.

'n Belangrike politieke medespeler in die plaaslike politieke magsopset is die burglary. Die burglary beskou tans inspraak in politieke handeling as 'n reg. Hulle verwag egter van die politici om daardie inspraak te reël. Die politici doen dit egter meer op 'n simboliese wyse as wesentlik. Die burglary se deelname word beïnvloed deur hulle homogeniteit of heterogeniteit. Dit kan sosiaal patroonmatig, ekonomies of polities wees. Op plaaslike vlak verskil die burglary ook onderling tot die mate waartoe hulle openbare geriewe benut of nie. Hulle verskil ook in die mate waartoe hulle polities gestimuleer is. Demografiese verskille soos ouderdom, geslag, opleiding, sosiale status en etnisiteit is ook belangrik.

Die burglary benut verskillende politieke tegnieke. Voorbeelde daarvan is om te staan as politieke kandidate, om te stem, om te weier om huur of belasting te betaal, om geleenthede vir deelname te boikot, om formele protes aan te teken en informele tegnieke soos saakbeskadiging, skinder, byname gee, nydige gebare en afsku.

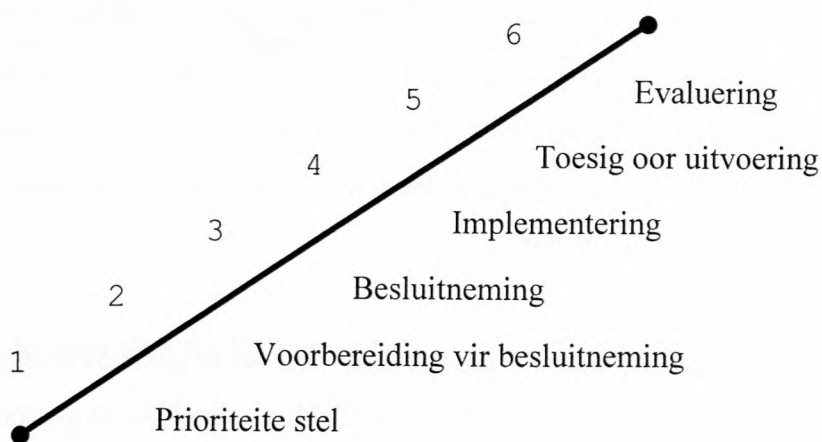
In die volgende paragrafe word spesifiek gefokus op die besluitnemingsprosesse⁷ in die plaaslike politiek. Hierdie prosesse word beïnvloed deur die mate van sentralisasie of desentralisasie daarvan, die mate van professionele beheer daaroor, die vlak van kommunikasie daarin en die omvang van die hiërargie wat dit bestuur. Groot mag is egter opgesluit in die plaaslike politieke besluitnemingstruktuur omdat dit die agenda, besluitneming en uitvoering van besluite kan reguleer en die inligting met betrekking daartoe beheer. Openbare beleid word dus hier bestuur.

'n Belangrike aspek van die plaaslike politiek is die wyse waarop beleid geïnisieer en geïmplementeer word. Op plaaslike vlak kan onderskei word tussen die beleide van openbare en private instansies. In die algemeen bestaan daar 'n groot besorgdheid dat die beleide van openbare instansies inderdaad die heil van die publiek moet dien. Daarom is dit belangrik om in hierdie raamwerk daarby stil te staan. Dit is so dat die beleide van private instansies ook verrykende gevolge vir die plaaslike opset inhou. Daardeur vorm hulle deel van die plaaslike magsopset. Daar bestaan egter algemene aanvaarding dat veral interne doelwitte, struktuur, bestaansvereistes en leierskap hulle beleid sal bepaal. Openbare aanspreeklikheid en sensitiwiteit word ook as belangrik beskou. Daar bestaan egter algemene aanvaarding dat die opstel van, beslissing oor en implementering van hierdie instansies se beleide grootliks 'n nie-

publieke saak is.

Dit is anders met openbare instansies. Openbare beleidsake word beskou as 'n aangeleentheid waarin die publiek inspraak behoort te hê. Daarom word dit hier as 'n onderdeel van die raamwerk behandel. Beleidsbeheer het verskillende fases. In Figuur 4 word verskillende beleidsbeheerfases uitgebeeld.

Figuur 4: Beleidsbeheerfases



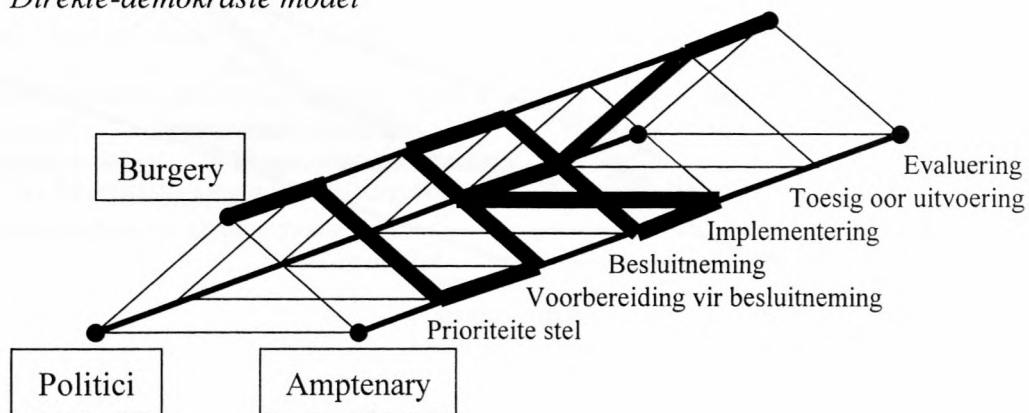
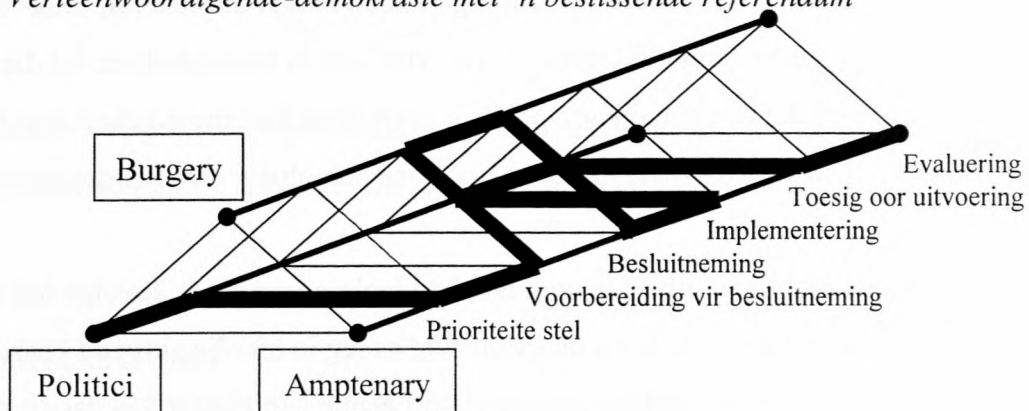
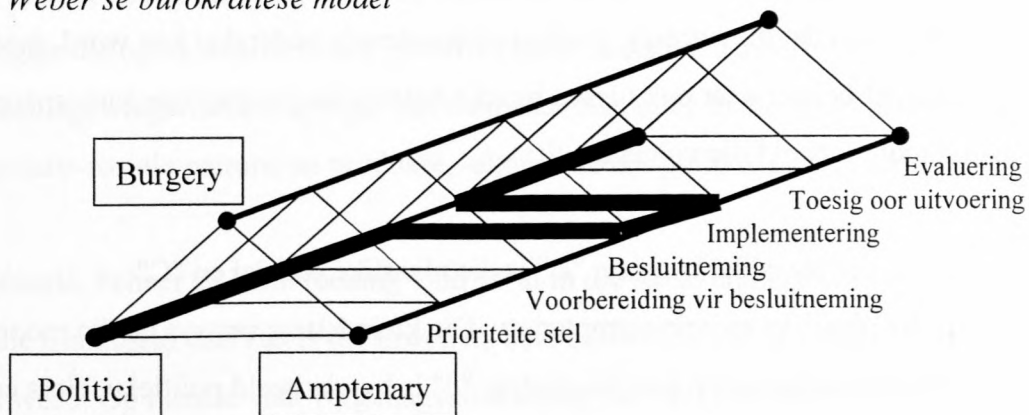
(Figuur 4 en Figuur 5 is gebaseer op 'n raamwerk wat Kristoff de Leemans (1997) in 'n referaat voorgestel het. Vir hierdie studie se doeleindes is sy raamwerk aangepas⁸.)

In Figuur 5 word die beleidsbeheerfases aangedui wat strek vanaf die oorspronklike beleidsgedagte tot die evaluering van beleid. Die beleidsfases behels die volgende:

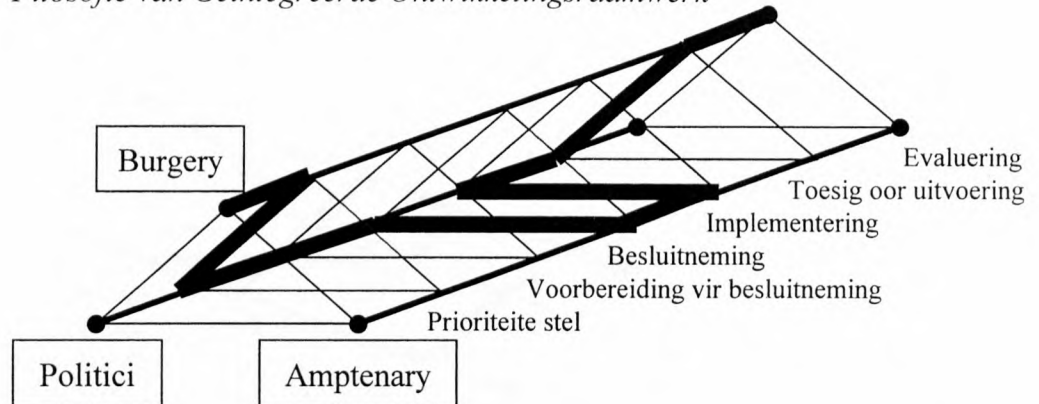
- a. Prioritisering is die eerste fase van beleidsbeheer. Hier word eerstens bepaal watter sake vir beleidstoepassing oorweeg sal word en as op sake besluit is, op watter aspekte daarvan beleid toegepas sal word.
- b. As die sake bepaal is, moet dit gemotiveer en toegelig word vir besluitneming. In hierdie fase word die sake wat dus geïdentifiseer is in die eerste fase voorberei om voorgelê te word in die besluitnemingsfase.

- c. In die besluitnemingsfase word die beleid gedebatteer, 'n beslissing daaroor geneem en die wyse waarop dit geïmplementeer moet word, bepaal.
- d. In die fase waarin die beleid geïmplementeer moet word, moet bronne gemobiliseer en georganiseer word om die beleid te implementeer. Die implementering en uitvoering van die beleid moet ook beplan word. Die voorbereiding vir die uitvoering van die beleid moet gedoen word.
- e. Die uitvoering van die beleid se sukses hang af van die beheer daaroor. Beleid het nie 'n eie dinamika nie. Dit moet beheer word. Wie hierdie beheer toepas en hoe dit gedoen word, is dikwels 'n twispunt. In die algemeen is openbare maghebbers meer betrokke by die eerste drie fases van beleidsbeheer en word die laaste drie fases aan amptenare oorgelaat.
- f. Die evaluering van 'n beleid in die lig van sy gestelde doelstellings help om die sukses daarvan te bepaal. Openbare maghebbers speel hierin gewoonlik 'n beperkte rol. Evaluering van beleide is beperk want dit word nie as nodig beskou om suksesvolle beleide te evalueer nie en maghebbers is nie gemotiveerd om hulle mislukte beleide te ondersoek nie.

As hierdie fases beskou word in die lig van die rol wat die burglary, plaaslike politici en amptenary in openbare beleidsbeheer kan speel, is verskillende moontlikhede moontlik. Van hierdie moontlikhede word in figuur 5 uitgebeeld. Elk van die voorbeelde in figuur 5 beeld 'n ideologie uit oor wie vir watter fases van beleidsbeheer verantwoordelik moet wees. Die donker lyn toon aan wie is by watter fase die verantwoordelike party. Deur die donker lyn te volg kan die beweging van hierdie verantwoordelikheid waargeneem word. Die vier voorbeelde toon duidelik hoe ideologieë voorskryf wie vir watter fase van beleidsbeheer verantwoordelik behoort te wees.

Figuur 5: Voorbeelde van beleidsbeheer*Voorbeeld a: Direkte-demokrasie model**Voorbeeld b: Verteenwoordigende-demokrasie met 'n beslissende referendum**Voorbeeld C: Weber se burokratiese model*

Voorbeeld D: Filosofie van Geïntegreerde Ontwikkelingsraamwerk



In hierdie voorbeelde word onderskei tussen die burgery, politici en amptenary van die plaaslike regering as die hoofrolspelers in beleidsbeheer. Hierdie groepe is egter nie homogeen nie. Die politici kan onderling verdeeld wees, die amptenare kan verskillende agendas hê en onder die burgery kan spanning bestaan tussen die sakelui, druk- en belangegroeppe en ander burgerlike groepe. Tog vind ons in beleidsbeheer dat die proses so gestruktureer word dat een van die groepe in 'n spesifieke fase meer beheer kan toepas as ander. Hierdie strukturering hang af van die politieke ideologie van daardie opset.

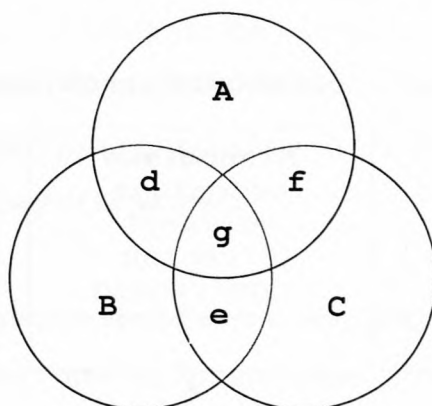
Figuur 5 se verskillende voorbeelde toon hoedat ideologie drastiese gevolge het vir die beheer van beleid op die verskillende fases daarvan. Wat as reg in hierdie verband beskou word, hang af van die heersende politieke ideologie. 'n Leemte van Figuur 5 is dat dit nie die samespanning tussen groepe uitbeeld nie. Sakelui en politici sou byvoorbeeld by die prioriteite stel fase kon saamspan of amptenare en belangegroeppe by die implementeringsfase.

Figuur 6 toon aan dat die burgery, politici en amptenary onderskei kan word, maar dat in elke fase van beleidsbeheer daar ook tussen hierdie belangrike groeperinge samespanning kan bestaan. Figuur 6 beeld die volgende uit:

"A" is die plaaslike burgery, "B" is die plaaslike politici en "C" is die plaaslike regeringsamptenary. Die klein letters verwys na die moontlike samespanning tussen hierdie groepe. "d" is byvoorbeeld politieke leiers en burgerlike

druk-groepe of sakelui wat saamspan, "e" is samespanning tussen plaaslike politici en amptenare en "f" is samespanning tussen amptenare en burgerlike organisasies of sakelui. "g" is byvoorbeeld 'n samespanning tussen amptenare met beide politieke en burgerlike of sake bande. Beleidsbeheer kan dus soos in Figuur 5 uitgebeeld word, maar die moontlikheid van verskillende vorme van samespanning tussen groepe in die verskillende fases van beleidsbeheer moet daarin in ag geneem word.⁹

Figuur 6: Moontlike samespanning tussen belangrike beleidsbeheergroepe



In die voorafgaande paragrafe het ons aandag gegee aan plaaslike opsette. 'n Belangrike onderdeel van plaaslike opsette is buurte. Ons gee vervolgens kortliks aandag aan elemente daarvan.

2.4. Buurt en plaaslike invloed

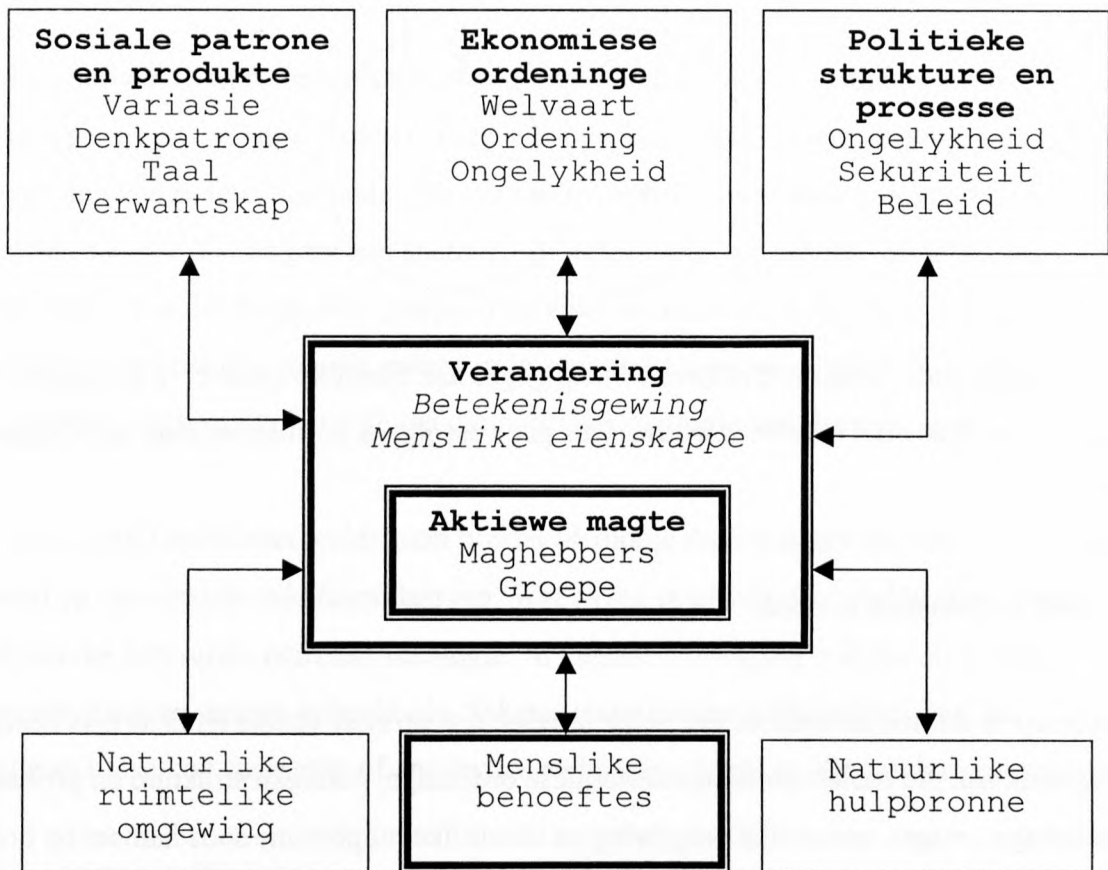
Buurt lê op 'n mikrovlak teenoor die ander terreine wat op hoër vlakke lê. Buurte is heeltemal ondergeskik aan die sosiale patrone, ekonomiese ordeninge, politieke strukture en prosesse, veranderings-, magte, natuurlike omgewing en natuurlike hulpbronne soos hanteer op hoër vlakke. Dit is egter die opset waarin mense grootliks hulle menslike behoeftes bevredig. Menslike betekenisgewing vind ten opsigte van menslike behoeftes in die buurt plaas en daarom word mikro-sosiale patrone en produkte, -ekonomie en -politiek hier gevorm.

Direkte manipulasie, beheer en beïnvloeding vind veral in die strate en huise van die buurt plaas. Weens die direktheid daarvan is die inwoners baie bewus van die gevolge wat deur verset ingehou word. Op hierdie vlak verg magsuitoefening heelwat energie weens die

direktheid daarvan. Hierdie energie is nodig weens die emosies wat magsuitoefening op buurt vlak ontlok en wat beheer moet word. As hierdie magsuitoefening egter nie in die buurt toegepas word nie, vind verandering langsaam in die buurt plaas en word teruggeval op tradisies, roetine en gevestigde gebruike.

In Skema 7 word buurte se hoofelemente, verandering en menslike behoeftes, met vetdruk uitgelig. Dit toon dat hierdie elemente veral belangrik is in die verstaan van buurte se funksionering vanuit plaaslike gesigspunt.

Skema 7: Die buurt se hoofelemente vanuit plaaslike gesigspunt



Skema 7 toon aan dat plaaslike magsopsette ook die elemente van buurte, as onderdele van die plaaslike gebied, bevat. As natuurlike mag is menslike behoeftes, soos dit in buurtes betekenis kry, besonder belangrik daarin.

Uit die voorafgaande is dit duidelik dat 'n spesifieke plaaslike magsopset 'n wye versameling elemente vanuit verskillende omvangsterreine sal bevat. Watter elemente ingesluit sal word,

sal afhang van die aard van die spesifieke opset. In die voorafgaande bespreking is egter die basiese elemente waaruit dit saamgestel kan word, geïdentifiseer.

In die lig van hierdie voorafgaande bespreking vat ons in die volgende afdeling die sake saam wat in die bestudering van plaaslike magsopsette geïdentifiseer moet word.

3. Breë teoretiese raamwerk vir plaaslike magsopsette

Hierdie afdeling is 'n sintetiese aanbieding van die voorafgaande inligting om as 'n gids te dien vir die ontleding van plaaslike magsopsette. Dit bied 'n uiteensetting van die aspekte waaruit 'n huidige plaaslike magsopset bestaan. Die aard van die aspekte en die effek daarvan sal egter vir elke plaaslike magsopset uniek wees.

- a. Plaaslike opsette is ingebed in verskillende **omvangsterreine** (globale, nasionale, streeks-, plaaslike en buurt opsette). Die groter opsette is belangrike bepalende faktore van die plaaslike en buurt opsette.
- b. Plaaslike mense staan in 'n dinamiese verhouding tot **sosiale patrone en produkte**. Sosiale patrone en produkte is 'n belangrike element van die globale, nasionale, streeks-, plaaslike en buurt opsette. Sosiale patrone is die gemeenskaplike patrone van dink en doen. Daarby is altyd meegaande produkte.

Sosiale patrone en produkte vertoon die volgende kenmerke op die verskillende omvangsterreine:

- i. Sosiale patrone en produkte het sterk nasionale en streekswortels. Mededinging, stryd, kompetisie en konflik (geïnstitusioneel of nie) kom veral op hierdie vlakke voor. Sosiale patrone en produkte word ook veral op hierdie vlakke beheer.
- ii. Omdat sosiale patrone en produkte veral genestel is in nasionale en streeksopsette bied dit weerstand teen globale standaardiserende kragte. Dit

reageer traag daarop.

- iii. Die eie aard van plaaslike sosiale patrone en produkte en die beheer daarvan deur hoër vlakke het belangrike implikasies vir plaaslike en buurt aktiewe magte en mense. Plaaslike waardes, norme, opvattinge, gebruike, tradisies, beskouings op sosiale knelpunte en vraagstukke, aard van plaaslike verwantskapsnetwerke, geslagsrolle en opleidingsvlakke en die variasie hierin omsluit plaaslike opsette. Dit beïnvloed mense se handeling en beskouings voortdurend.

Die volgende aspekte van sosiale patrone is in die plaaslike opset belangrik om in ag te neem:

- i. Die homogene of heterogene aard van plaaslike sosiale patrone.
- ii. Die aard van die inhoud en funksionering van die plaaslike sosiale patrone. Sosiale patrone word veral vergestalt deur tradisies, ideologieë, modes, gebruike, gelowe, norme, waardes, etiese beskouings en geloofsoortuigings en denkbearde oor 'n gedeelde verlede. Hierdie sosiale patrone sluit in beskouings oor die plaaslike lewe en die plek van plaaslike magsuitoefening. Die sosiale patrone reguleer, beperk en beheer dus plaaslike magsuitoefening daarom poog plaaslike aktiewe magte om ook die sosiale patrone en produkte te beïnvloed, manipuleer of te wysig.
- iii. Taal is ook 'n belangrike sosiaal patroonmatige element wat deur aktiewe magte en ondergeskiktes benut word om mekaar te relativeer, manipuleer en te beheer. Daarom speel dit 'n belangrike rol in plaaslike magsuitoefening.
- iv. Die media kan ook deur maghebbers en ondergeskiktes aangewend word vir beheer, oorreding, manipulering, beïnvloeding, regulering en sanksionering. Hierin is media eienaars, vervaardigers en aanbieders betekenisvolle rolspelers.

- v. Die tipes verwantskapsgroepe wat in 'n plaaslike gebied voorkom, poog om hulle belange te bevorder of te beskerm.
- c. Die **ekonomiese ordeninge** is die wyses en organisasie waardeur skaars bronne ontgin word om menslike behoeftes te bevredig. Die ekonomiese ordeninge en die aktiewe magte op die verskillende omvangsterreine beïnvloed mekaar wedersyds.

Ekonomiese ordeninge het die volgende kenmerke op die verskillende omvangsterreine:

- i. Die nasionale en streeksopsette reguleer ongelykheid, hiërargie en organisasie in ekonomiese aktiwiteit en beheer die geldstelsel en ekonomiese beskouings en ordening.
- ii. Die globale opset speel 'n beslissende rol om ekonomiese aktiwiteite te standaardiseer. Dit standaardiseer veral handelsaktiwiteite wat grootliks daartoe bydra dat kommunikasie gestandaardiseer word en daarop volg tegnologiese standaardisering. Hierdie rol word deur sindikate gelei.
- iii. Die plaaslike opset funksioneer ekonomies in die lig van globale tendense en nasionale en streeksregulering en beheer. Omdat ekonomiese aktiwiteit egter op plaaslike vlak beoefen word, is dit 'n sleutelement in die ekonomie en kan daarom self 'n magtige invloed daarin uitoefen. Huishoudings se mikro-ekonomieë is die belangrikste ekonomiese aktiwiteite in buurte. Daarom is buurte ook 'n belangrike aspek daarvan.

Die volgende aspekte van ekonomiese ordeninge is belangrik om in plaaslike opsette in ag te neem.

- i. Die wenslike ekonomiese omstandigheid is algemene welvaart. Dit is 'n algemeen gunstige verloop van ekonomiese sake. In praktyk is welvaart egter

ongelyk oor tyd, plek en groep. 'n Verskeidenheid van geld-, mark- en arbeidsfaktore lei daartoe. Hierdie faktore wat in die pad staan van algemene welvaart gee aanleiding tot onderlinge wedywering en wantroue tussen mense. Dit skep ook ekonomiese ongelykheid. Vir die plaaslike aktiewe magte is die beïnvloeding van dié faktore belangrik om welvaart te bevorder. Van hierdie faktore kan die plaaslike aktiewe magte beïnvloed en manipuleer. Ander faktore staan egter buite die beïnvloedingsveld van die plaaslike aktiewe magte. Aktiewe magte se ekonomiese rol is dus beperk. Die wedywering om welvaart kan die plaaslike aktiewe magte ook verdeel en aanleiding gee tot onderlinge wantroue en konflik.

- ii. Die ekonomiese ordening kan plaaslik eenvoudig of divers wees. 'n Paar ekonomiese sektore kan die plaaslike ekonomie oorheers of dit kan gekenmerk word deur uiteenlopende sektore. In eersgenoemde geval is die magsuitoefening eenvoudiger en beheer en beïnvloeding makliker. In die laasgenoemde geval is daar veel meer spelers in die magspel en is beheer en beïnvloeding moeiliker. 'n Vinnig groeiende sektor is gewoonlik gemotiveerd om plaaslik 'n magsrol te speel. Die teenwoordigheid of afwesigheid van die eienaars van ekonomiese rolspelers bepaal die rol wat die ekonomiese sektor in die plaaslike opset speel. Eienaars is gewoonlik meer betrokke by beïnvloeding as nie-eienaars. Die aard van die ekonomiese infrastruktuur (vervoer, ontspanning, kommunikasie, energie, opvoeding) en die rol wat dit plaaslik speel, bepaal die magsrol wat daardie faset in die plaaslike opset speel.
- iii. Ongelykheid op ekonomiese gebied skep ongelykheid in mag en voed ongelyke mag. Ongelykheid word deur arbeidsverdeling, spesialisasie, werksafbakening, middele toeëiening, organisasie en privaatbesit geskep. Ongelykheid impliseer 'n beheerhiërargie waarin die persone in die hoër range meer mag het as die in die laer range. Die hiërargie se invloed kan egter beperk word as die laer range (werkers) kan organiseer en 'n hoë vlak van politieke bewustheid handhaaf.

- d. **Politieske strukture en prosesse** verwys na die wyse waarop openbare sake bestuur en beheer word. Vir hierdie doel word politieske strukture opgerig en politieske prosesse geïmplementeer. Die politiek en die amptelike magte op die verskillende omvangsterreine hou met mekaar verband.

Politieske beheer geskied as volg op die verskillende omvangsterreine:

- i. Politieske regulering vind veral in die nasionale opset plaas. Dit is op hierdie vlak dat openbare beleide geformuleer en geïmplementeer word. Dit behels omvattende beheermaatreëls oor politieske magte (op die verskillende omvangsterreine), sosiale beheer (sekuriteit en regspraak), aanspreekwyses van sosiale ongelykhede en voorskrifte vir die funksioneringsruimte van magte (mense, partye, strukture, geskiedenis en tradisies).
- ii. Die globale opset het 'n standaardiserende invloed op die nasionale politiek.
- iii. Plaaslike politiek word grootliks deur die funksionering van die plaaslike regering oorheers. Hierdie hiërargies geordende struktuur is ondergeskik aan die nasionale en streeksopsette se voorskrifte daarvoor. Die mate waartoe die plaaslike politiek onafhanklik kan funksioneer, hou verband met die mate waartoe hulpbronne vir plaaslike politieske elemente plaaslik beskikbaar is. Gewoonlik moet die plaaslike politiek steun op hulpbronne wat van die hoër opsette afkomstig is. Die plaaslike politiek se aard word ook sterk bepaal deur die onderliggende plaaslike politieske sosiale patrone en produkte. Plaaslike politieske beskouings, gebruike en vraagstukke kenmerk plaaslike politieske funksionering.
- iv. Buurte se politiek is gewoonlik nie geïnstitusionaliseer nie. Tradisie, roetine en gevestigde gebruike speel dikwels in buurte 'n betekenisvolle rol omdat die verandering daarvan soveel energie van maghebbers vereis.

Die volgende aspekte van politieke strukture en prosesse moet in plaaslike opsette in ag geneem word.

- i. Een van die belangrikste take van die politiek is die hantering van die ongelykheidsproblematiek in elke opset. Dit word van die politiek verwag om diensverskaffing so te plooi dat 'n mate van eweredigheid in die samelewing voorkom wat gesondheid, sekuriteit, reg, infrastruktuur, onderwys en welsyn aanbetref. Daarom word aan die politiek die reg gegee om belasting te hef en te administreer. Ongelykheid en magsverhoudinge hou met mekaar verband. Daarom poog magspartye om die politieke hantering van ongelykheid te beïnvloed en te beheer.
- ii. Die politiek het ook die verantwoordelikheid om sekuriteit te voorsien. Dit is beskerming teen moord, misdaad, uitbuiting, onderdrukking, vervolging, lastering, mishandeling, intimidasie, wreedheid en misleiding. Dit moet dus gesondheids-, beskermings-, veiligheids- en regsdiens verskaf. Hierdie dienste vereis die benutting van bronne. Die aard van dienslewering en die mobilisering van bronne hou verband met magsbelange. Daarom is aktiewe magte besonder aktief op hierdie terrein.
- iii. Die politiek word gekenmerk deur openbare beleid om openbare doelwitte aan te spreek. Dit hou verband met politieke voor- en afkeure. Daaroor bestaan bykans nooit eenstemmigheid nie. Daarom wek dit reaksie op. Magspartye wil dit tot hulle voordeel aanwend of die invloed daarvan beperk. Beleidsformulering, -besluitneming en -uitvoering word egter deur 'n organisatoriese struktuur hanteer. Dit behels 'n hiërargiese struktuur wat belange benewens beleidsverwante belange impliseer. Wanneer beleid dus beïnvloed word, moet die organisatoriese struktuur wat daarmee verband hou in ag geneem word.
- e. **Verandering** staan sentraal in die teoretiese raamwerk. Dit is so omdat verandering juis die magspel oproep. Verandering wysig belange en 'n heersende stand van sake.

Daarom poog die magspel om verandering en sy gevolge te verhoed, te beheer of beïnvloed.

Op die verskillende omvangsterreine geskied dit as volg:

- i. Dit is veral op die nasionale en streeksvlakke dat instellings geskep word om verandering op die laer vlakke te beheer en om verandering op die globale vlak te probeer weerstaan of te beïnvloed. Daarby is die magspel op hierdie vlakke veral besig met die hantering van dink- en doenpatrone, sosiale organisasie, ongelykheid en sekuriteit. Dit reguleer verandering of verdeling van reg, rykdom, geloof, beheer, bronne en vermoë. Die nasionale en streekopsette word egter ook blootgestel aan globale beïnvloeding en plaaslike inisiatiewe (reaksionêr of oorspronklik).
- ii. Op die globale vlak word verandering deur sindikate beïnvloed. Sindikate is verenigings wat gemeenskaplike belange behartig en bevorder. Hierdie sindikate doen dit op die globale vlak deur standaardisering te bevorder ten opsigte van handel, ideologieë, kontrakte, kommunikasie, begeertes, gebruike, beskouings, ens. Die speelveld van sindikate word egter bepaal deur die stand van handel, tegnologie, kommunikasie en waardes. Dit kan die sindikate se standaardisering bevorder of beperk. Nasionale, streeks- of plaaslike verset bepaal verder ook die sindikate se vermoëns. Sindikate ontwikkel uit tendense in handel, tegnologie, kommunikasie, waardes, politiek, onderwys en godsdiens en beïnvloed dit. Die aard van sindikate is eie aan die tyd waarin dit voorkom. Dit fokus veral op handel, tegnologie en kommunikasie. Nasionale, streeks- en plaaslike verset teen globale beheer kom veral ten opsigte van waardes, politiek, onderrig en godsdiens voor.
- iii. Verandering word deur mense op die plaaslike vlak persoonlik ervaar. Dit is die plek waar mense betekenis gee aan hulle omstandighede. Hier gee mense aan plaaslike omstandighede en gebeure betekenis, maar ook reaktief en oorspronklik met betrekking tot globale, nasionale en streekopsette se pogings

om plaaslike betekenisgewing te reguleer. Dit is ook op die plaaslike vlak dat die menslike lewensiklus sy grootste effek het op menslike betekenisgewing. Die ontwikkelingsgang van mense en hulle lewensduur veroorsaak dat hulle betekenisgewingproses begrens, kumulatief en veranderlik is. Geboortes en sterftes beperk betekenisgewing. Dit beteken ook dat aktiewe magte se persoonlike pogings om dit te beheer eindig is. Ouderdomsverskille en generasieopvolging dra ook hiertoe by. So ook die verskeidenheid aan gawes, talente en vermoëns tussen mense. Die hoeveelheid mense het ook 'n impak op die mate waartoe maghebbers beheer kan toepas.

In plaaslike opsette lê die private en publieke domeine, die formele en informele sektore en die binne- en buitestaanders verstrengel. Plaaslike aktiewe magte bestaan veral uit ekonomiese en politieke leiers en die burgery. Die leiers besit besondere vaardighede, hulpbronne en soek ondersteuning en skep koalisies.

1. Ekonomiese bande lei tot die stigting van 'n elite deur die maghebbers wat hulle posisie verskans en die waarde van hulle beleggings verhoog. Ekonomiese maghebbers is plaaslik relevant in die mate waartoe hulle die eienaars van plaaslike besighede is. Vakbonde is ook ekonomiese magspelers. Private instansies speel plaaslik ook 'n magsrol. Hulle interne doelwitte, struktuur, bestaansvereistes en leierskap bepaal grootliks hulle beleidsrol. Openbare aanspreeklikheid en sensitiwiteit is ook belangrik.
2. Politieke maghebbers se rol word deur politieke verbintenisse beïnvloed. Onafhanklike polititici is meer sensitief vir die plaaslike mening as dié met partyverbintenisse. Daarteenoor is partylede minder reaktief op plaaslike eise. Dit hang egter af van die party se sterkte en internasionale, nasionale en streeksverbintenisse. Plaaslike politici se magsrol hang af van die mate waartoe hulle oor die wilsrag, kundigheid, vaardighede, vermoëns, inligting en gesag daarvoor beskik.

Hulle toegang tot invloedrykes en posisie in lewering van noodsaaklike dienste is ook belangrik. Oop kommunikasielyne, algemeen beskikbare inligting, min onsekerhede, genoegsame funksioneringsbronne en homogeniteit in opvattinge beperk plaaslike politici se mag. Strategieë van plaaslike politici is die beheer van inligting en kommunikasie lyne, die inkoop van konsultante wat sienswyses ondersteun, koalisievorming, die bepaling van riglyne en sakelyste van besluite, die bepaling van die fisiese plek van die besluitneming, die distansiering van kontroversiële sake, die opbou van 'n openbare beeld, die ondersteuning van seremonies, taal, simboliese besluite en handeling wat magsbasis bevorder. Politici gee simboliese inspraak aan die burgers.

3. Die burgers se deelname is gespesialiseer. Hulle deelname hou verband met hulle verbintenis tot die plaaslike opset en die mate waartoe 'n spesifieke saak hulle in beroering bring. Die impak van die burgers se groepsoptrede hou verband met die hoeveelheid groepe, aktiwiteitsvlak en grote en interne strukture. Die burgers beskou inspraak in politieke deelname as 'n reg. Hulle verwag van die politici om daardie inspraak te reël. Die aard van die burgers se sosiale patrone en hulle ekonomiese of politieke homogeniteit of heterogeniteit beïnvloed hulle deelname. Die burgers verskil ook tot die mate waartoe hulle openbare geriewe benut, tot die mate waartoe hulle politieke gestimuleer is en ten opsigte van ouderdom, geslag, opleiding, sosiale status en etnisiteit. Dit beïnvloed ook hulle politieke deelname. Die burgers benut verskillende politieke tegnieke soos om te staan as politieke kandidate, om te stem, weier om huur of belasting te betaal, om geleentheid vir deelname te boikot, om formele protes aan te teken en informele tegnieke soos saakbeskadiging, skinder, byname gee, nydige gebare en afsku.

Plaaslike regering staan in 'n dinamiese verhouding met ander magte wat poog om die plaaslike regering se bronne, besluitneming en uitvoering van besluite te beïnvloed. Dit wil die aard, omvang en verspreiding van die plaaslike regering se dienslewering beïnvloed. Hierin is veral plaaslike besluitnemingsprosesse belangrik wat die agenda, besluitneming en uitvoering van besluite en meegaande inligting kan reguleer. (Besluitnemingsprosesse word beïnvloed deur die mate van sentralisasie of desentralisasie, die mate van professionele beheer daaroor, die vlak van kommunikasie daarin en die omvang van die hiërargie.) Beleidsbeheer vind in verskillende fases plaas. Die fases is prioritisering, voorbereiding vir besluitneming, die besluitneming self, die implementering van die besluite, die toesig oor die uitvoering daarvan en die evaluering daarvan. Die belangrike rolspelers hier is die burgery, die politici en die amptenary. Heersende politieke ideologie skryf grootliks voor watter groepe behoort by watter fase beheer uit te oefen. Samespanning kan egter ook tussen die groepe voorkom.

- iv. Verandering vind stadig in buurte plaas. Menslike behoeftes soos sekuriteit en orde word veral in buurte begeer. Daarom is roetine en tradisie vir mense belangrik in buurte. Verandering ontlok daarom gewoonlik baie emosies. Daarom word verandering soms hardhandig op buurte afgedwing deur eksterne magte, maar dit gebeur ook dat eksterne magte nie lus het vir die emosies van buurt politiek nie en die buurt aan sy eie lot oorlaat. Interne magte bepaal dan die lot van die buurt.

Die volgende is algemene aspekte van verandering wat in plaaslike opsette in ag geneem moet word:

- i. Verandering kom voor omdat mense betekenis kan gee aan hulle omstandighede en handeling en weens die mens se biologiese eienskappe. Die mens se betekenisgewing impliseer dat die mens betekenis aan stimuli of ervarings kan gee. Die mens kan nadink oor ervarings en dit beoordeel. Die mens is deur betekenisgewing in staat om verandering te inisieër. Die mens

kan skeppend handel. Dit raak ander se belange, daarom wil hulle dit beheer en beïnvloed. Betekenisgewing beteken ook dat die mens beheer kan ontsnap. Die mens kan wyses bedink om beheer te ontkom. Die mens se biologiese eienskappe wat verandering tot gevolg het, is geboortes, veroudering en sterftes. Mense is nie volkome beheerbaar in die lig hiervan nie. Ook maghebbers sterf. Die menslike bestaan kan dus beïnvloed word, maar nooit ten volle beheer word nie.

- ii. Aktiewe magte is individue en groepe. Aktiewe magte oefen 'n invloed of beheer uit, dwing hulle wil af of beïnvloed dwingend of bewerkstellig baie. Aktiewe magte se magsuitoefening is altyd beperk. Dit dek 'n spesifieke terrein, tyd en ruimte. Aktiewe magte is ook terselfdertyd in ander verhoudings ondergeskiktes en ondergeskiktes in ander verhoudings aktiewe magte. Soms is hulle albei in verskillende dimensies in dieselfde verhouding. Aktiewe magte se motiewe (sien p. 327) en belange (sien p. 327) speel 'n belangrike rol. Bronne word vir magsaanswenning benut. Die mate waartoe dit aangewend word, hang af van vaardigheid, koste en gemotiveerdheid. Daar bestaan ook verskillende wyses van magsuitoefening. (sien p. 327) Ondergeskiktes se handeling en betekenisgewing kan alleen beheer word. Ondergeskiktes is in hulleself vry. Daarom is verzet altyd moontlik. Aktiewe magte bestaan alleen tot die mate waartoe ondergeskiktes hulle toelaat om te bestaan.

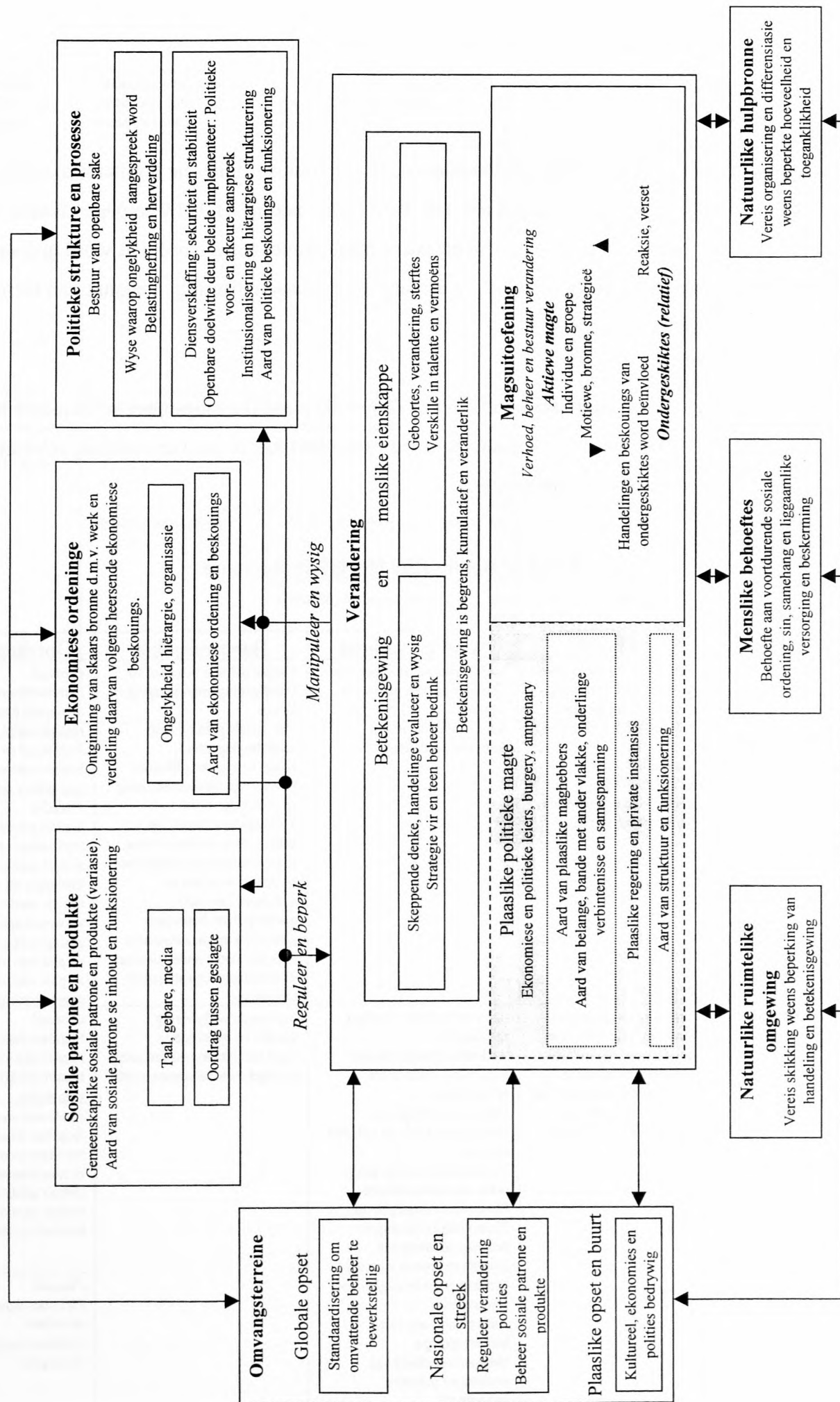
- f. **Menslike behoeftes** speel 'n belangrike rol in plaaslike opsette. In hulle gees soek mense sin aan hul bestaan. Daarom is samehang, betekenis, orde, sekuriteit, selfverwesentliking en roetine vir mense belangrik. Mense doen hierdie singewing sosiaal. Die mens soek in hierdie proses vennote. Die uiteenlopende geaardhede van mense lei egter tot verskillende behoeftes in hierdie opsig, wat tot groepsvorming, belange en pogings tot onderlinge beheer en beïnvloeding aanleiding gee. Dit speel 'n rol op alle omvangsvlakke, maar is veral belangrik plaaslik en in besonder in buurte.
- g. Die **natuurlike fisiese omgewing** stel beperking of geleentheid aan menslike handeling. Seisoenale en klimatologiese verandering het plaaslik 'n sterk invloed op

menslike handeling en betekenisgewing.

- h. **Natuurlike hulpbronne** is alles wat die mens uit die natuur kan ontgin en benut. Dit is in hoeveelheid en toeganklikheid beperk. Almal het nie die vaardighede en motivering om dit te bekom nie. Dit is ook 'n komplekse saak. Daarom beïnvloed dit mense se handelinge en beskouings.

Die aspekte wat in die voorafgaande bespreking genoem is, vorm plaaslike magsopsette in breë. Hierdie aspekte beïnvloed plaaslike funksionering in die algemeen. Watter die meeste invloed uitoefen en hoe moet egter in elke plaaslike magsopset vasgestel word.

Hierdie gegewens word in die Skema 8 saamgevat:



4. Samevatting

Hierdie hoofstuk vat hoofstuk 2 sistematies saam. Daarom word hierdie hoofstuk se inhoud nie hier in 'n bespreking saamgevat nie. Dit word eerder net in 'n tabel weergegee waarin die hoofelemente en verwante aspekte van plaaslike magsopsette gelys word. Dit word gedoen om die grondslag te lê vir hoofstuk 6 waarin ons die operasionaliseringvraagstuk van hierdie aspekte oorsigtelik behandel.

In tabel 6 word die belangrikste aspekte van elk van die plaaslike magsopset se elemente in tabelvorm gelys. Dit word gedoen aan die hand van hulle inhoud, aard en variasie, relevante beheeraspekte en die omvangsterreine.

Tabel 6: Belangrike teoretiese elemente

Begrippe	Inhoud	Aard en variasie	Beheeraspekte	Omvangsterreine
Sosiale patrone en produkte	Patrone van dink en doen en meegaande produkte. (Tradisies, ideologieë, modes, gebruike, gelowe, norme, waardes, etiese beskouings, geloofsoortuigings, denkbeelde oor gedeelde verlede, taal, media)	Sosiale patrone se voorkoms. Aard van sosiale patrone se inhoud. Aard van verwantskap. Aard van produkte.	Sosiale patrone is teiken vir beïnvloeding, manipulering en beheer. Oor sosiale patrone kom mededinging, stryd, kompetisie en konflik voor. Handeling, betekenisgewing en ordening word: a. Gereguleer, beperk en beheer deur sosiale patrone, b. Gerelativeer, gemanipuleer en beheer deur taal en c. Beheer, oorreed, gemanipuleer, beïnvloed, gereguleer en gesanksioneer deur die media onder eienaars, vervaardigers en aanbieders. Opleiding.	<i>Globaal</i> Standaardiserende invloed op sosiale patrone wat reaksie ontlok.
				<i>Nasionaal en streek</i> Sosiale patrone word veral hier beheer en beïnvloed.
				<i>Plaaslik</i> Sosiale patrone behels beskouings op sosiale en sosiaal patroonmatige knelpunte en vraagstukke, oor die aard van plaaslike verwantskapsnetwerke, oor geslagsrolle en oor die aard en plek van plaaslike lewe en plek van plaaslike magsuitoefening.
Ekonomiese ordening	Ordering en organisasie waardeur skaars bronne ontgin word om menslike behoeftes te bevredig. Ekonomiese infrastruktuur (vervoer, ontspanning, kommunikasie, energie, opvoeding).	Aard van arbeidsverdeling, spesialisasie, werksafbakening, middele toeëiening, organisasie, privaatbesit. Ongelyke verloop van ekonomiese sake oor tyd, plek en groep. Verskeidenheid, van geld-, mark- en arbeidsfaktore. Ekonomiese ongelykheid. Ekonomiese ordening se eenvoud of diversiteit. Sektore se grootte en groei. Eienaars se aanwesigheid of afwesigheid. Aard en omvang van beheerhiërargie. Georganiseerdheid van werkers en politieke bewustheid.	Ingeboude wedywering, konflik en wantroue. Aard van hiërargiese ordening en ingeboude beheermaatreëls.	<i>Globaal</i> Standaardisering van handelsaktiwiteite, kommunikasie en tegnologie.
				<i>Nasionale en streeksopsette</i> Reguleer ongelykheid, hiërargie en organisasie in ekonomiese aktiwiteit. Beheer geldstelsel. Beheer ekonomiese beskouings en ordening. <i>Plaaslik</i> Plek van ekonomiese aktiwiteit. Sleutelement in die ekonomie.

Politieke strukture en prosesse	Strukture en prosesse vir die bestuur en beheer van openbare sake.	Aard van politieke ordening. Aard van politieke partye.	Beheermaatreëls vir sosiale beheer (sekuriteit en regspraak). Hantering van ongelykhede. Funksioneringsruimte bepaal vir magte (mense, partye, strukture, geskiedenis, tradisies)	<i>Globaal</i> Standaardiserende invloed op strukture en prosesse.
				<i>Nasionaal en streek</i> Bepalende strukture en prosesse op hierdie vlak. Ruimte vir beleidsformulering en implementering.
				<i>Plaaslik</i> Plaaslike regering is hiërargies geordende struktuur. Ondergeskik aan hoër vlakke (Mate van onafhanklikheid hang af van hulpbronne tot beskikking).
Verandering (wysiging van heersende stand van sake)	Betekenisgewing	Mense gee voortdurend betekenis aan hulle omstandighede.	Mense handel skeppend, inisieër verandering en ontduik beheer. Mense poog om ander mense se betekenisgewingsprosesse te beheer of te beïnvloed.	Omvangsvlakke bepaal aard van betekenisgewing.
	Menslike eienskappe	Mense word gebore, ontwikkel en sterf. Mense beskik oor verskillende gawes, talente en vermoëns. Bevolkings groei en kwyn.	Mense se beheervermoëns word beperk deur lewensontwikkeling, lewensduur, tussenmenslike verskille en bevolkingsgrootte (ouderdomsverskille en generasieopvolging hou hiermee verband).	Omvangsterreine verskil in aard van ooreenkomste en verskille tussen mense daarin teenwoordig.

	<p><i>Magsuitoefening.</i> Mag is 'n vermoë om mense se handeling en beskouings te beïnvloed om daardeur sake en mense te beheer. Invloed uitoefen, beheer uitoefen, wil afdwing, dwingend beïnvloed, baie bewerkstellig. Mag word bedoeld of onbedoeld, openlik of onopsigtelik en aktief of passief deur middel van direkte of indirekte dwang, gesag, bevoegdheid, manipulasie, oorreding, beplanning, ontneming, persoonlikheid, lokmiddels of wettigheid aangewend. Aktiewe magte is individue, groepe, lede van organisasies. Maghebbers is ondergeskiktes in ander verhoudings. Ondergeskiktes se handeling en beskouings kan alleen beïnvloed en beheer word, hulle selwe kan vry daarvan staan. Maghebbers bestaan tot die mate waartoe ondergeskiktes hulle daartoe toelaat.</p>	<p><i>Aard</i> Maghebbers verskil in politieke verbintenisse, toegang tot invloedrykes, wilsrag, kundigheid, vaardighede, vermoëns, inligting, gesag, posisie in lewering van noodsaaklike dienste. Maghebbers verskil in motiewe (aansien, magshonger, ideale, waardes, skaars goedere). Maghebbers verskil in belange (opsigtelik of onopsigtelik). Maghebbers verskil in aanwending van bronne (vaardigheid, koste en gemotiveerdheid). Maghebbers word beperk deur oop kommunikasielyne, algemeen beskikbare inligting, min onsekerhede, genoegsame funksioneringsbronne, homogeniteit in opvattinge. Maghebbers speel verskillende rolle in die fases van beleidsbeheer (prioritisering, voorbereiding vir besluitneming, besluitneming self, implementering, toesig oor uitvoering, evaluering). Maghebbers verskil in strategieë wat aangewend word (beheer van inligting en kommunikasielyne, gebruikmaking van konsultante wat sienswyses ondersteun, koalisiëvorming, die bepaling van riglyne en sakelys van besluite, bepaling van fisiese plek van besluitneming, distansiering van kontroversiële sake, opbou van openbare beeld, ondersteuning van seremonies, taal, simboliese besluite en handeling, gee van simboliese inspraak aan burgery). Politieke partye verskil in mag, plek en rol. Verskille oor heersende politieke ideologie. Verskille in voorskrifte vir magspel se voorkoms, funksionering en lede. Burgery se deelname is gespesialiseer, hang af van verbintenis met plaaslike plek, mate van politieke bewustheid, mate van homogeniteit of heterogeniteit, gebruikmaking van openbare dienste, ouderdom, geslag, opleiding, sosiale status en etnisiteit. Burgery se magstegnieke is om te staan as kandidate, te stem, weier om huur of belasting te betaal, deelname te boikot, formele protes aan te teken, saakbeskadiging, skinder, byname gee, nvdige gebare.</p>	<p><i>Gloabaal</i> Sindikate standaardiseer handel, ideologieë, kontrakte, kommunikasie, begeertes, gebruike, beskouings.</p>	<p><i>Gloabaal</i> Sindikate oefen standaardisering uit binne huidige stand van handel, tegnologie, kommunikasie en waardes en ontstaan self uit hierdie tendense. Nasionale, streeks- en plaaslike reaksie beperk mag veral t.o.v. waardes, politiek, onderrig en godsdiens.</p>
--	---	--	--	--

		afsku. Burgerlike groepe verskil in impak weens verskille in aard van groepe en aktiwiteitsvlak. Mag is beperk (omvangsterrein, tyd en plek spesifiek).	<i>Nasionaal en streek</i> Beheer en/of beïnvloed verandering t.o.v. dink- en doenpatrone, sosiale organisasie, ongelykheid en sekuriteit. Reguleer verandering of verdeling m.b.t. reg, rykdom, geloof, beheer, bronne en vermoë.	<i>Nasionaal en streek</i> Nasionale en streeksregerings, -ondernemings en -organisasies bepaal en beïnvloed handelingsruimtes vir alle omvangsterreine. Instellings blootgestel aan globale beïnvloeding en plaaslike inisiatiewe (reaksionêr of oorspronklik).
			<i>Plaaslik</i> Leiers beskik oor besondere vaardighede, hulpbronne, soek ondersteuning, skep koalisies en span saam. Instansies speel 'n magsrol afhangend van hulle interne doelwitte, struktuur, bestaansvereistes, leierskap, openbare aanspreeklikheid en sensitiwiteit. Magsektore wil plaaslike regering se bronne, agenda, besluitneming, uitvoering van besluite beïnvloed en meegaande inligting reguleer. Besluitnemingsprosesse word beïnvloed deur die mate van sentralisasie, professionele beheer, vlak van kommunikasie en omvang van hiërargie.	<i>Plaaslik</i> Private en publieke domeine, formele en informele sektore, binne- en buitestaanders lê verstrengel. Maghebbers is veral ekonomiese en politieke leiers, plaaslike amptenary, burgery, burgerlike groepe en vakbonde. Ekonomiese belange kan tot elitevorming aanleiding gee. Plaaslike regering staan in 'n dinamiese verhouding met ander magsektore.
Natuurlike ruimtelike omgewing	Seisoenale en klimatologiese veranderinge.	Onafhanklik van mens.	Stel beperkinge of bied geleenthede vir menslike handeling. Beïnvloed menslike betekenisgewing.	Verskil in aard en omvang in die omvangsterreine, maar beleving en menslike reaksie daarop is hoofsaaklik plaaslik.
Mense	Sosiale behoeftes	Mense benodig sin, samehang, betekenis, orde, sekuriteit, selfverwesentliking, roetine, skuiling, gerief, kleding, beskerming, voedsel en vloeistowwe.	Mense bevredig behoeftes sosiaal. Verskillende geaardhede en verskille in behoeftes lei tot groepsvorming, belange en onderlinge beheer en beïnvloeding.	Middele vir die bevrediging van sosiale behoeftes word op verskillende omvangsterreine verkry, maar veral plaaslik en dit word in buurte verbruik.
Natuurlike hulpbronne	Alles wat mens uit natuur kan ontgin of benut	Beperk in hoeveelheid en toeganklikheid.	Alle mense het nie die vaardigheid en motivering om dit te ontgin, te verkry of te bekom nie. Vereis spesialisasie en differensiasie in menslike handelinge en betekenisgewing.	Verskil in aard en omvang in verskillende omvangsterreine, maar is veral plaaslik belangrik omdat dit daar ontgin word.

Hierdie hoofstuk bied 'n teoretiese raamwerk aan vir die ontleding van plaaslike magsopsette.

Twee aspekte van plaaslike magsopsette is hierin net oorsigtelik aangeraak. Dit is die rol van die burgery en van die plaaslike regering se institusionele politiek. (1) Die normatiewe standpunt van hierdie studie is dat demokrasie belangrik is. Dit beteken dat die burgery 'n belangrike rol in plaaslike magsopsette behoort te speel. Omdat dit so belangrik is, beskryf hoofstuk 4 die teoretisering oor die rol van die burgery in plaaslike magsopsette. Die burgery

is deel van die aktiewe magte in die plaaslike opset. Hoofstuk 4 is dus 'n verdere beskrywing van die rol wat hierdie aktiewe magte in plaaslike magsopsette kan speel.

(2) Hoofstuk 5 handel oor die plaaslike regering se institusionele politiek. Plaaslike regerings is 'n nie-noodsaaklike onderdeel van plaaslike magsopsette. Tradisionele plaaslike magsopsette funksioneer sonder 'n formele organisasie. Omdat dít belangrik geword het en die Suid-Afrikaanse plaaslike politiek domineer, word die teoretisering daarvoor in hoofstuk 5 behandel. In die teoretiese raamwerk strek die institusionele politiek oor verskillende elemente en terreine. Dit word byvoorbeeld nasionaal voorgeskryf en plaaslik ingekleë. Politieke partye het nasionaal en provinsiaal beleide wat plaaslik toegepas moet word. Lede van die plaaslike politieke instelling druk ook hulle eie stempel op die instelling af. Die institusionele politiek is dus aan die een kant 'n geskepte mag op nasionale, streeks- en plaaslike vlak wat deur aktiewe magte op nasionale, streeks- en plaaslike vlak ingeklee word. In hoofstuk 5 word hierna gekyk.

Die teoretiese raamwerk se operasionalisering kom aan die orde in hoofstuk 6. Daarin word gekyk na operasionaliseringsgebruike en -wenke wat verband hou met die teoretiese raamwerk.

NOTAS

1. Plaaslike politieke gebiede se aard verskil in verskillende tydperke en plekke. In hierdie studie word met die plaaslike politieke gebied die gebied van 'n plaaslike regering bedoel. Dit word gedoen omdat plaaslike regerings tans die algemene plaaslike politieke gebied in Suid-Afrika is.
2. Hierdie begrippe spruit as volg uit die voorafgaande hoofstukke:
 - a. Omvangsterreine is veral geskoei op hoofstuk 2 se inleiding waarin die invloed van verskillende vlakke op plaaslike magsopsette behandel word.
 - b. Sosiale patrone en produkte is veral behandel in hoofstuk 2 se inleiding se bespreking van die kulturele konteks van plaaslike magsopsette.
 - c. Ekonomiese ordening is in hoofstuk 2 behandel in verskeie teoretiese benaderings wat hieroor belangrike insigte lewer.
 - d. Politieke strukture en prosesse is uiteengesit in hoofstuk 2 se inleiding, maar die teoretiese benaderings verder in die hoofstuk lig dit ook toe. Hoofstuk 5 lewer t.o.v. die strukture ook belangrike insigte.
 - e. Verandering is in hoofstuk 2 se inleiding behandel. Onder verandering word menslike eienskappe en betekenisgewing en magsopsette behandel. Menslike eienskappe word hier ingevoer. Menslike betekenisgewing is in hoofstuk 1 se normatiewe posionering, by teoretiese benaderings in hoofstuk 2 en in hoofstukke 4 en 5 behandel. Magsopsette is in hoofstuk 1 en 2 behandel.
 - f. Menslike behoeftes is in hoofstuk 1 genoem.
 - g. Natuurlike hulpbronne en natuurlike ruimtelike omgewing is nie in die vorige hoofstukke behandel nie.

Hierdie begrippe word egter in hierdie hoofstuk heeltemal nuut gedefinieer en op 'n nuwe oorspronklike wyse ingespan om die toepaslike teoretiese raamwerk te vorm.

3. Die woord "globaal" word hier verkies bo "internasionaal" omdat internasionaal nasionale state veronderstel. Hoewel die huidige sosio-politieke wêreld veral uit

nasionale state bestaan, is daar baie magsopsette wat hulle teen nasionale state verset of trans-nasionaal werk. Globaal is 'n woord wat die voordeel het dat dit nie na nasionale state verwys nie en daarom 'n ruimer betekenisveld as internasionaal het.

Die feit dat "globaal" onlangs maar as woord ingeburger geraak het, illustreer die feit, wat ook in die begin van hierdie hoofstuk gemeld is, dat teorievorming en die munt van begrippe nooit klaar is nie. Dit is 'n voortdurende proses wat belangrik is in teorie kontrolering en verfyning. Die woord "globaal" word nuttig in hierdie teoretiese raamwerk ingespan om te verwys na handeling wat nie deur politieke grense begrens word nie. Dit geld vir hierdie handeling deur al die eeue – ook in die Griekse en Romeinse ryke en die middeleeue. Sulke handeling het altyd voorgekom. Omdat hierdie handeling die laaste dekade skerp onder die soeklig gekom het, weens die geweldige hupstoot wat tegnologiese ontwikkelinge daaraan gegee het, kan dit as 'n nuwe tendens voorkom. Dit is 'n wanopvatting. In hoofstuk 2 het ons al voorbeelde genoem van standaardiserende handeling wat oor grense heen wye invloed gehad het. Vir 'n goeie verduideliking van die betekenis van die woord "globaal", soos wat dit tans in teoretisering aangewend word, kan Jens Bartelson (2000, 180-196) se artikel daaroor geraadpleeg word.

4. Homogeniteit (gelyksoortigheid) en heterogeniteit (ongelyksoortigheid) is natuurlik ook begrippe wat vir 'n verskeidenheid van ander doeleindes aangewend kan word. Dit het nie net betrekking op sosiale patrone nie.
5. Ons identifiseer nie doenpatrone as 'n afsonderlike groep begrippe nie, omdat ons oordeel dat dit nie onafhanklik patrone van die denkpatrone is nie. Die doenpatrone is grootliks die denkpatrone in aksie. Doenpatrone kan verskil van uitgesproke denkpatrone, maar dan is dit die resultaat van dieperliggende onuitgesproke denkpatrone.
6. Menslike behoeftes kan deur maghebbers kunsmatig geskep word. Die advertensiewese poog om behoeftes te skep wat nie noodwendig deel is van mense se konstante behoeftes nie. Sulke behoeftes is deel van die verandering wat maghebbers probeer skep of is gevestig in sosiale patrone, ekonomiese ordening of politieke

strukture.

7. Die verskillende teorieë en standpunte oor die aard van die besluitnemingsproses word nie in hierdie studie behandel nie. Vir meer inligting daaroor kan G. Moorhead en R.W. Griffin (1995, 234-293) en F. Luthans (1995, 440-463) geraadpleeg word.
8. Kristoff de Leemans (1997) noem die ses fases vir beleidsproses (policy process) as volg: 1. Agenda-setting, 2. Preparation, 3. Decision, 4. Execution, 5. Control, 6. Evaluation. Ons oordeel dat ons benoeming van fases 1 (Prioriteite stel) en 6 (Toesig oor uitvoering) meer sprekend van beleidbeheer is. In Skema 11 gebruik ons nie al die voorbeelde van De Leemans nie. Ons voeg egter die voorbeeld van die Geïntegreerde Ontwikkelingsraamwerk by.
9. Fanie Cloete (2000, 322-323) meen dat elk van hierdie groepe 'n subkultuur moet hê wat gefokus is op die lewering van goeie regering.

HOOFSTUK 4

DIE BURGERY EN DIE PLAASLIKE MAGSOPSET

Hoofstuk 4 brei uit op die beskrywing van die rol van aktiewe magte in hoofstuk 3. Die normatiewe standpunt van hierdie studie is dat demokrasie die verkieslike politieke model vir plaaslike magsopsette behoort te wees. In die lig daarvan word in hierdie hoofstuk meer breedvoerig as in hoofstuk 3 na die rol van die burgery in plaaslike magsopsette gekyk. Hierdie hoofstuk behandel die huidige stand van teoretisering oor die rol van die burgery in plaaslike magsopsette.

1. Inleiding

Robert A. Dahl het op 7 September 1967, in sy presidensiële rede voor die American Political Science Association, op 'n uitmuntende wyse die hele saak van die burgery se politieke rol in die plaaslike opset behandel (Dahl, 1967, 953-970). Hy het twee belangrike sake in verband hiermee beklemtoon en dit geniet nou steeds aandag. Die een saak is die aard van die politieke rol wat die burgery plaaslik moet speel en die ander saak is die invloed van die grootte van die plaaslike opset op die burgery se politieke rol. Dahl vat hierdie twee aktuele sake in die volgende stellings saam: "... the larger and more inclusive a unit with a representative government, and the more complex its tasks, the more participation must be reduced for most people to the single act of voting in an election. Conversely, the smaller the unit, the greater the opportunity for citizens to participate in the decisions of their government, yet the less of the environment they can control. Thus for most citizens, participation in very large units becomes minimal and in very small units it becomes trivial. At the extremes, citizens may participate in a vast range of complex and crucial decisions by the single act of casting a ballot; or else they have almost unlimited opportunities to participate in decisions over matters of no importance. At the extreme, then, the people vote but they do not rule; at the other, they

rule - but they have nothing to rule over." (Dahl, 1967, 960)

Hierdie aanhaling uit Dahl se presidensiële rede lig die twee hoofsaake uit waarby in hierdie hoofstuk stilgestaan word. Die een is die algemene burgery se vermoë om op plaaslike vlak 'n magsfaktor te wees en die ander is die strukturele beperkings wat die burgery verhinder of ondersteun om 'n plaaslike magsrol te speel. Daarby sal ook kortliks aandag gegee word aan die aard van die burgery se politieke aktiwiteit.

Soos die vorige hoofstuk het hierdie hoofstuk ten doel om die insigte uit studies van die rol van die plaaslike burgery uiteen te sit en saam te vat. Ook dit vorm 'n gids wat dan spesifiek in die bestudering van die rol van die plaaslike burgery in plaaslike magsopsette gebruik kan word.

2. Die burgery as magsfaktor

Verteenwoordigende demokrasie was vir baie jare die dominante beskouing oor hoe 'n demokrasie op die plaaslike vlak moet funksioneer. Dit het geïmpliseer dat die burgery hulle stemme uitbring vir verteenwoordigers wat dan met volmag namens die burgery die regeertaak volvoer. Op plaaslike vlak het regeerders in die 1960's wêreldwyd verbeeldingryke en grootskaalse projekte aangepak. Die omvang en aard van hierdie projekte was in baie gevalle misplaas en dit het die vertroue van die burgery in verteenwoordigende demokrasie geskaad. Verteenwoordigende demokrasie was natuurlik nooit onbetwis nie. Vivien Lowndes toon aan dat De Tocqueville reeds kritiek op verteenwoordigende demokrasie gelewer het. De Tocqueville het geoordeel dat dit sal lei tot sentralisasie en administratiewe despotisme (Lowndes, 1995, 166).

Vanaf die 1970's het die burgery sterker aangedring op deelnemende demokrasie. Hulle het geëis dat hulle geken moet word in die besluite wat hulle verteenwoordigers neem en wat die burgery in die algemeen of spesifieke groepe raak. Hierdie aandrang tot groter deelname in die regerende proses deur die burgery het in verskeie politieke kringe gegroei om die norm vir demokrasie te word (Beauchamp, A. en Dionne, J., 1997, 107-108). Hierdie deelname impliseer die reg van die burgery tot inligting, om gekonsulteer te

word, om ten opsigte van besluitneming geken te word, om die geleentheid te hê om voorgestelde projekte te stuit en om wetlike en politieke kanale te kan volg. Vivien Lowndes noem dit direkte demokrasie en sê dit spruit uit 'n beklemtoning van die individu se reg op politieke deelname (Lowndes, 1995, 165).

Die interessante situasie bestaan dus tans dat die burgery nie belangstel om deel te neem aan die plaaslike politiek nie, maar tog eis dat hulle beskouings in besluitneming gereflekteer sal word. Daar bestaan heelwat menings oor hoe hierdie dilemma hanteer moet word. 'n Mening is dat die meeste lede van die burgery hoofsaaklik dink in terme van hulle persoonlike behoeftes en nie in terme van publieke behoeftes nie. Dit beteken dat dienslewering aan markkragte onderwerp moet word. Hoe dienslewering ook al geskied, privaat of publiek, die publiek moet die ervaring hê dat hulle behoeftes daardeur aangespreek word. Daarom moet private en publieke instansies deesdae gebruik maak van 'n verskeidenheid van tegnieke om groter publieke inspraak in die ontwikkeling en evaluering van hulle dienslewering te bewerkstellig (Beauchamp en Dionne, 1997, 113). Hierdie inspraak is natuurlik nie altyd wesentlik van aard nie, maar in baie gevalle bloot simbolies.

John Gyford is egter van mening dat die plaaslike rol van die burgery op drie wyses vertolk kan word. Hy sê dat hierdie rolle aandeelhouers, verbruikers en burgers is (Gyford, 1991, 181). Krister Ståhlberg onderskei tussen klante, verbruikers en burgers (Ståhlberg, 1997, 80-81). Hoewel daar nuanse verskille tussen hulle onderskeidings voorkom, val dit grootliks saam.

- a. Die beskouing om die plaaslike burgery as aandeelhouers te sien is veral deur die Thatcher-bewind in Brittanje bevorder. Plaaslike dienste moet deur private instansies gelewer word en die plaaslike regering moet dit moniteer en reël. Plaaslike dienslewering moet gedepolitiseer en geprivatiseer word (Gyford, 1991, 159). Dit moet soos 'n private maatskappy met aandeelhouers bestuur word. Hierdie beskouing wil die burgery se rol as belastingbetalers omvorm tot die van aandeelhouers (Gyford, 1991, 160). Die onderliggende etos van die dienslewering is dus om die belange van die burgery te beskerm en uit te brei deur middel van

markbeginsels en 'n privaat maatskappy gedrewe dienslewingsoriëntasie te vestig (Gyford, 1991, 181). Die destydse Thatcher-bewind kon nie hierdie model deurgevoer kry nie, maar dit kom algemeen voor in privaat woongebiede wat tans wydverspreid ontwikkel word.

- b. Die tweede beskouing beklemtoon veral die burgery as verbruikers. Hierdie beskouing gaan verder as net 'n versameling inisiatiewe om die dienslewering van die plaaslike regering meer verbruikersgerig te maak. Hierdie beskouing wil verder gaan en 'n verbruikerskultuur binne plaaslike regerings vestig (Gyford, 1991, 163). Dit beteken dat die plaaslike regering funksioneer vanuit 'n etos wat gekenmerk word deur betroubaarheid, reagerendheid, vaardigheid, hoflikheid, toeganklikheid, kommunikasie, geloofwaardigheid, sekuriteit, begrip en kundigheid (Gyford, 1991, 163). Daar moet 'n ooreenstemming bestaan tussen die verbruiker se verwagtinge en die verbruiker se dienservaring van die plaaslike regering. Voorstanders van hierdie beskouing wend 'n verskeidenheid van tegnieke aan om te bepaal wat verbruikers se verwagtinge is en in hoe 'n mate daaraan voldoen word. Op hierdie wyse word die politieke rol van plaaslike regerings geminimaliseer. Dit is 'n leemte in hierdie beskouing dat dit nie die probleem van 'n ongelyke verdeling van mag op die plaaslike vlak en botsende verbruikersbehoefte aanspreek nie (Gyford, 1991, 169). Daar is ook dienste wie se verbruikers nie maklik omskryfbaar is nie soos byvoorbeeld die verbruikers van 'n gesonde en skoon omgewing. Klein kindertjies en verstandelik gestremde mense is ook verbruikers wat nie hulle behoeftes kan verwoord nie. Die sluiting van 'n restaurant weens swak higiëne pas ook nie goed in hierdie beskouing nie. Die uitgangspunt van hierdie beskouing is om die burgery as klante met verbruikersbehoefte te hanteer en die plaaslike regering daarvolgens te struktureer. Dit is te beperkend.
- c. Die derde beskouing beklemtoon die belangrikheid van die plaaslike regering om burgerskap te bevorder. Hieroor is daar twee sienswyses:

- i. Aan die een kant is die individuele model wat die burgers as individue beskou wat aangemoedig word om hulle burgerskap op 'n filantropiese wyse uit te leef. Hulle moet hulle burgerskap bevestig deur uit te reik na hulle medemens (Gyford, 1991, 171). Dit is 'n liberale beskouing van burgerskap met klem op die individu se regte. Veral die vryheid van individue word beklemtoon. Hierdie beskouing was veral belangrik in die ontwikkeling van die Amerikaanse idee van burgerskap (Lowndes, 1995, 163). Hierdie model kom meer tot sy reg in verteenwoordigende demokrasie (Lowndes, 1995, 168). Plaaslike regering moet die regte van individue beskerm sodat hulle hul eie belange kan nastreef sonder inmenging. Vivien Lowndes oordeel dat hierdie model, met sy beklemtoning van individuele regte, veral aansluit by die beskouing oor die burgery as verbruikers (Lowndes, 1995, 174).

- ii. Aan die ander kant is die sosiale model wat die burgery definieer in die lig van hulle verbintenis tot 'n spesifieke gemeenskap. Individue se regte spruit uit hulle verbintenis met die gemeenskap waaraan hulle behoort. Hierdie sienswyse is sosialisties van aard (Gyford, 1991, 172). Plaaslike regering se rol in hierdie model is om 'n aktiewe rol te speel in die bevordering van individue se regte. Gelykheid tussen individue is hier belangriker as die vryheid van individue. Hierdie model is problematies omdat burgerskap in die ontwikkeling van nasiestate juis beskou is as 'n bevryding van plaaslikheid en tradisie (Lowndes, 1995, 163). Binne hierdie model kom twee beklemtoninge voor: Globaliteit en heterogeniteit kan lei tot gebrekkige plaaslike verbintenisse by mense. Aan die ander kant kan plaaslike beleggings, voordele, beperkings en verbintenisse weer plaaslike verbintenisse bevoordeel. Beide hierdie beklemtoninge is belangrik - die oorwig van die een oor die ander hou verband met die aard van 'n spesifieke plek (Lowndes, 1995, 164). Hierdie model wil gemeenskapsidentiteit, -lidmaatskap en -deelname stimuleer.¹ Die vraag is natuurlik of "gemeenskap" bestaan. Dit is nie vanselfsprekend nie (Lowndes, 1995, 177).

Beide modelle sien die bevordering van burgerskap as geleë in die uitbreiding van publieke inspraak in die besluitnemingsprosesse van die plaaslike regering. Die probleem is egter hoe dit sinvol geïmplementeer kan word. Daar bestaan nog nie 'n suksesvolle model wat publieke inspraak volkome vestig nie. Besluitneming word beïnvloed deur verteenwoordigers, aktiviste en belangstellende burgers met tyd op hande. Algemene en breë inspraak in alle besluitneming is moeilik haalbaar. Die uitgangspunt van hierdie beskouing is om die kiesers as burgers te beskou wat deur verteenwoordigers én inspraak deel het aan plaaslike besluitneming en hulleself so ontwikkel. Krister Ståhlberg wys daarop dat 'n groot versameling van stede rapporteer dat hulle probleme met inspraak wentel om die bepaling van die betrokke belangegroep, die mobilisering van die groep tot deelname, die aanbieding van die probleem op 'n publiek bevatlike manier en die hantering van buitensporige verwagtinge (Ståhlberg, 1997, 87). Daar ontstaan ook gereeld spanning tussen die politieke verteenwoordigers en die direkte inspraak proses. Dieselfde geld vir die verhouding tussen die administratiewe personeel (professioneel en andersins) en die direkte inspraak proses. Prosesse van inspraak bevoordeel ook dikwels die meer gegoede en beter opgeleide burgers as die ander burgers.

In Quebec, Kanada is hierdie publieke inspraak geïnstitusioneel deur middel van openbare geleenthede waarin die publiek hulle mening oor beleidsake kan gee. Ook in die kleiner distrikte word vergaderings gehou waarin raadslede belangrike sake en projekte aan die publiek bekendstel en terugvoeringe en kommentaar van die publiek daarop inwin (Beauchamp en Dionne, 1997, 123). Quebec het ook 'n Staande Raadplegende Kommissie vir Vrouesake. Adviserende komitees word ook vir projekte aangewys. André Beauchamp en Jean Dionne oordeel dat plaaslike regerings wat huidiglik regeer sonder breë publieke inspraak vir hulleself teenspoed soek (Beauchamp en Dionne, 1997, 130). Vivien Lowndes is krities oor hierdie beskouing dat inspraak suksesvol en betekenisvol kan wees. Lowndes sê dat inspraak kan wissel van oppervlakkig tot diepgaande. Dit hou verband met die aard van die politieke stelsel. Verder moet inspraak ook meeding met die plaaslike burokrasie en die professionaliteit van amptenare. Die vestiging van direkte demokrasie is meer kompleks as waaraan skrywers altyd reg laat geskied (Lowndes, 1995, 167-168).

Krister Ståhlberg wys daarop dat verskeie plaaslike regerings inspraak deur die burgers as 'n waarde opsigself beskou én as 'n belangrike middel om effektiewe dienslewering te bewerkstellig (Ståhlberg, 1997, 79). Wanneer inspraak aan die burgers in die bestuursprosesse ten opsigte van dienslewering gegee word, kan dit meer effektief aangebied word. Voorbeelde van sulke inspraak is publieke gehaltebeheer van dienste (Braintree distriksraad: VK), konsultasie, gesamentlike beplanning en omvattende inligtingsdiens op die Internet (Christchurch: Nieu-Seeland), sosiale opnames (Delft: Nederland), publieke mobilisasie (Duisburg: Duitsland), afwenteling van besluitnemingsbevoegdheid na betrokke groep soos ouers t.o.v. dagsorggeriewe (Farum: Denemarke), klagtebusse (Hämeenlinna: Finland), ondersteuning van burgerlike organisasies en 'n Jeugraad (Neuchâtel: Switserland), uitsaai van raadsvergaderings en onderhoude met raadslede oor TV, gebruikmaking van plaaslike groepe om te help met die uitvoering van projekte soos die verwydering van grafitti (Phoenix: VSA), staande publieke adviserende groepe t.o.v. bepaalde sake (Québec: Kanada) en wye konsultasie in die saamstel van 'n jaarlikse program (Tilburg: Nederland) (Ståhlberg, 1997, 88-95).

In Brittanje en Noordelike Europa het Quangos (Quasi-Autonomous Non Governmental Organisations) in die 1980's gewild geword as liggame wat naas die plaaslike regering plaaslike dienste verskaf. Bill Miller het in 1994-1995 'n uitgebreide studie in Brittanje onderneem om die beskouings van die publiek, die plaaslike raadslede en die raadslede van Quangos met mekaar te vergelyk. Hoewel dit die doel van Quangos is om groter inspraak van spesialiteitsgroepe in plaaslike dienslewering te bewerkstellig vind Miller dat verkose raadslede 'n baie groter verbintenis tot die plaaslike gebied het as die lede van die Quangos (Miller, 1997, 20). Die Quangos wat hy ondersoek het, was besigheidsrade en gesondheidsrade. Beide se lojaliteit het hoofsaaklik by hulle onderskeie velde gelê eerder as by die plaaslike gebied. Veral verkose raadslede het daarom wantroue in die lede van die Quangos gehad. Die lede van die Quangos het aan die ander kant die verkose raadslede as 'n belangrike deel van die plaaslike politiek beskou. Hulle het dus nie die Quangos as 'n struktuur beskou wat die plaaslike verkose rade kan vervang nie (Miller, 1997, 21-22).

Krister Ståhlberg se algemene gevolgtrekking is dat goeie plaaslike regering geïnstitutionaliseerde wyses van inspraak veronderstel (Ståhlberg, 1997, 95-99). Die vorm van hierdie inspraak wissel van plek tot plek. Daar is duidelik nie 'n enkele suksesvolle model nie. Tog is vroeë en voortdurende konsultasie 'n betreklik algemene aspek by alle regerings wat suksesvolle inspraak rapporteer.

Die omvang van die inspraak is egter gewoonlik beperk. Plaaslike regerings is geneig om oop te wees vir plaaslike insette by die opstel van die agenda en die peiling van 'n beleid se gevolge. Plaaslike regerings beperk egter hierdie insette gewoonlik by die besluitneming oor en implementering van beleide.

Dit is ook 'n oop vraag of die inspraak deur die burgery die hele publiek moet insluit of net dié wat die plaaslike dienste benut. Søren Winter en Poul Erik Mouritzen onderskei tussen die produseerders en gebruikers van dienste aan die een kant en die nie-gebruikers van dienste aan die ander kant². Hulle toon deur 'n eksperiment dat t.o.v. die inwoners van Odense in Denemarke die gebruikers van dienste die subsidiëring van dienste deur algemene belasting ondersteun terwyl nie-gebruikers van dienste eerder voel dat gebruikers deur gebruikersfooie self vir die dienste moet betaal (Winter en Mouritzen, 1997, 2). Opvallend in hierdie ondersoek is die opvatting by die produseerders en gebruikers van dienste dat die dienste uitgebrei moet word, sonder dat hulle die finansiële implikasies daarvan in gedagte hou. As die koste implikasies van dienste aan hulle voorgehou word, verander hulle van standpunt (Winter en Mouritzen, 1997, 15-16). Søren Winter en Poul Erik Mouritzen meen dat hierdie bevinding belangrike implikasies vir inspraak het. Gebruikers van dienste eis altyd 'n uitbreiding en verbetering daarvan en dink nie aan die koste daaraan verbonde nie. Hierdie houding van gebruikers word gewoonlik positief deur die produseerders daarvan ontvang, omdat dit 'n uitbreiding van die produseerfunksie impliseer. Inligting kan hierdie groei stuit as gebruikers besef wat die direkte verband tussen dienste en koste is. Dit hang egter van die regering se politieke ideologie af of hulle die inligting sal bekend maak of nie (Winter en Mouritzen, 1997, 24). Daarom sal die proses van die kies en die aanbieding van die inligting 'n politieke proses wees.

Terry Nichols Clark het ook gevind dat leiers se beskouings oor belasting grootliks deur hulle politieke ideologie bepaal word (Clark, 1982, 21-22, 1983, 16). Hierdie politieke ideologie ontwikkel uit die verhouding tussen politieke leiers en die burgers binne 'n breë politieke konteks. Inspraak tussen politieke leiers en die burgers kan 'n ritueel ter bevestiging van 'n gemeenskaplike politieke ideologie wees. Inspraak oor beleidsake hou egter meer verband met die leiers se politieke oriëntasie. Dié oriëntasie motiveer hoe, wanneer, oor watter sake en op watter wyse die leiers inspraak toelaat.

Om hierdie ideologisering teen te werk, is daar stemme wat vra dat plaaslike regerings se dienslewering ontpolitiseer moet word deur eerder bestuursgewys te funksioneer as polities. So 'n benadering word gegrond op die beskouing dat die burgers eerder as individue en nie groepe gesien moet word nie. Gyford waarsku teen so 'n benadering: "... local authorities in concentrating on the procedural rights of individuals in their roles as local citizens, consumers or shareholders might be in danger of overlooking the substantive disadvantages experienced by members of social groups defined by class, race, gender, age, disability or sexual orientation. ... the ability to perform effectively the active individual roles of citizen, consumer or shareholder may be significantly affected by membership of a disadvantage social group" (Gyford, 1991, 185). Om hierdie probleem te oorkom, moet plaaslike regerings hulp, opleiding en bronne verleen aan mense wie se politieke deelname weens omstandighede beperk word.

Laastens wys ons daarop dat sosiale bewegings 'n baie belangrike aspek van die burgers se magrol in plaaslike gebiede is. Susan S. Fainstein en Clifford Hirst het na 'n oorsig oor die literatuur van plaaslike sosiale bewegings dit gedefinieer as gesamentlike sosiale akteurs wat aan mekaar gebind is deur hulle doelwitte en organisasie (Fainstein en Hirst, 1995, 182). Hulle doelwitte staan in kontras met dié van die heersende mag en hulle organisasie is nie vas gestruktureer nie. Hulle kan geïnspireer wees deur klas of kulturele belange, waardes, politieke selfbestuur of beheer, verbruikersbehoefte of identiteit (Fainstein en Hirst, 1995, 183-185). Hierdie bewegings kan dus 'n verskeidenheid van doelwitte hê. Sommige se doelwitte is gerig op omstandighede in 'n spesifieke buurt, ander het 'n breër fokus soos dié met anti-vreemdelinge en regse politieke sentimente in die verenigde Duitsland en die Groen beweging. Dit is opvallend dat huidige sosiale

bewegings nie klasgebonde is nie en nie 'n wesentlike rol speel om ongelykhede uit te skakel nie. Baie eietydse sosiale bewegings bevorder eerder hoër klasbelange en - behoeftes.

Bewegings verloor hulle dryfkrag as 'n sterk opkomende ideologie nie hulle sosiale beweging ondersteun teen 'n heersende ideologie nie. As die beweging se ideologie opgeneem word deur die heersende mag of die heersende mag se ideologie se steun is té algemeen, sal die voordeel om 'n beweging te ondersteun te min wees en sal die beweging nie burgerlike steun trek nie. As die heersende opset herstruktureer word en leiers van die sosiale beweging word daarin opgeneem, sal die koste van die voortsetting van die beweging vir die leiers te hoog wees. Hulle is dan uitgesluit van die herstrukturering (Fainstein en Hirst, 1995, 198).

B.D. Jones wys verder daarop dat politieke leiers en die besigheidsektor die hoofrol speel in beleidsinisiatiewe. Belangegroepe se invloed is eintlik beperk tot die implementeringsfase van besluite (Jones, 1995, 78-79).

Krister Ståhlberg rapporteer in 'n vergelykende studie tussen verskillende stede dat nie een gerapporteer het dat publieke groepe soos sosiale bewegings in die negentiger jare 'n rol gespeel het wat besluite op plaaslike vlak beïnvloed het nie (Ståhlberg, 1997, 87). Alle publieke inspraak in besluitneming het geskied op grond van die inisiatief van die plaaslike regering.

Uit die voorafgaande is dit duidelik dat die groot uitdaging van teoretici oor die plaaslike politiek is hoe individuele regte, gemeenskapslidmaatskap en plaaslike politieke instellings met mekaar versoen kan word (Lowndes, 1995, 179). Daardeur kan die teoretici 'n bydrae lewer om plaaslike demokrasie te bevorder.

Hierdie ideaal van demokrasie stuit egter voor massafikasie. Die Griekse ideaal van 'n stadstaat met wye inspraak deur kwalifiserende burgers is vandag moeilik toepasbaar weens die bevolkingsgrootte in plaaslike gebiede. Daarom is die verhouding tussen hierdie strukturele faktore en die burgery se politieke rol 'n aktiewe debat die laaste dekades.

Hieraan gee ons in die volgende afdeling aandag.

3. Strukturele faktore en die burgery se politieke rol

Robert A. Dahl was besorg daaroor dat stedelike regering so groot kan word dat dit nie meer die burgery se inspraak in besluitneming kan akkommodeer nie. Daarom het hy historiese stede wat kultureel voortreflik gefunksioneer het as maatstaf gebruik en tot die slotsom gekom dat stedelike regerings opgerig moet word vir plaaslike gebiede met bevolkings tussen 50 000 en 200 000 mense (Dahl, 1967, 969). Sulke stedelike regerings, sê Dahl, moet ook in kleiner gebiede verdeel word om burgerlike inspraak makliker te maak. Dahl sê dat hy nog nie vaste idees het oor hoe hierdie ideaal struktureel bereik kan word nie, maar hy droom van: "... a degree of participation so great and so fairly spread about that no one feels neglected and everyone feels, with justice, that his viewpoint has been pretty fairly attended to. To aim for the point at which practically everyone in the city believes with good reason that his claims ordinarily receive a fair hearing, and decisions, even when adverse to his claims, have been arrived at with understanding and sympathy ..." (Dahl, 1967, 969-970).

Robert A. Dahl en Edward R. Tufte het hierdie idees van Dahl uit 1967 verder ondersoek en in 1973 die boek *Size and Democracy* gepubliseer. Hulle onderskei tussen burgerlike deelname en die plaaslike politieke sisteem se vermoëns (Dahl en Tufte, 1973, 20). Hulle verduidelik dat hierdie twee faktore in 'n spanning met mekaar staan. Op daardie vlakke waar burgerlike deelname moontlik is (klein plaaslike opsette), beskik die sisteem oor gebrekkige vermoëns om die burgery se wil uit voer. Daarteenoor op daardie vlakke waar die sisteem inderdaad oor uitvoerbaarheidsvermoëns beskik (groot plaaslike opsette), is burgerlike deelname baie beperk. Op daardie vlak kan burgers bykans net deur middel van verteenwoordiging 'n invloed uitoefen. Die aard van burgerlike deelname moet daarom aanpas by die vlak waarop dit funksioneer.

Tog kom hulle tot die volgende gevolgtrekking oor die rol van burgerlike deelname in die plaaslike politiek in 'n vergelykende studie tussen verskillende lande: "1. Political participation and sense of effectiveness among citizens do not depend to any significant

degree on the size of a country. 2. The effects of unit size on participation and effectiveness are, however, important within countries. 3. By virtue of their greater accessibility and understandability, local governments nurture participation and heighten the citizens' sense of effectiveness. In this respect, one of the traditional defenses of local governments seems to be supported by the evidence. 4. However, maximizing the values of participation and sense of effectiveness may require units very much smaller than is usually assumed: in Sweden, units with less than 10,000 people. 5. Thus a unit that would be optimal with respect to the values of participation and effectiveness may not be optimal with respect to the other values, such as the capacity of the unit to handle the problems of great concern to most citizens." (Dahl en Tufte, 1973, 65).

Tabel 7 gee 'n opsomming van Robert A. Dahl en Edward R. Tufte se bevinding oor die faktore wat die burgery se kommunikasie en beheer beïnvloed (Dahl en Tufte, 1973, 87):

Tabel 7 Faktore wat die burgery se kommunikasie en beheer beïnvloed

In representative democracies:	
<p>The smaller the scale of the society, the more likely it is that:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. An ordinary citizen can deal directly with a top leader if he chooses to do so. 2. Leaders gain their information about citizens' wants by direct observation and communication. 3. Leaders directly oversee the actions of subleaders. 4. Communication between citizens and leaders is reciprocal. 5. Top leaders communicate directly with one another. 6. Top leaders are less functionally specialized: they accumulate roles. 7. Top leaders have occupations or roles outside of politics that provide them with opportunities to engage in politics, but less than full-time. 	<p>The larger the scale of the society, the more likely it is that:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. An ordinary citizen cannot deal directly with a top leader but must go through various channels of communication. 2. Leaders depend on subordinates or groups who summarize information about citizens' wants. 3. Subleaders acquire autonomy, de facto or de jure. 4. Communication is asymmetric: top leaders communicate directly by electronic means with more and more citizens, whereas an increasing proportion of citizens cannot communicate directly with top leaders. 5. Top leaders communicate with one another through intermediaries, if at all. 6. Top leaders are more functionally specialized: they occupy particular roles. 7. Top leaders are professional politicians whose main occupation is politics, and nearly all of whose roles are political.

'n Groot politieke bestel beperk demokrasie in die sin dat dit vir die burgers moeiliker is om direk met die leiers te handel. Robert A. Dahl en Edward R. Tufte som hierdie saak as volg op: "Only in smaller-scale politics can differences in power, knowledge, and directness of communication between citizens and top leaders be reduced to a minimum. In large-scale politics the irreducible differences in power, knowledge, and directness of communication are necessarily greater than in smaller-scale politics. But factors other than size, such as political culture, may prevent smaller systems from reducing differences between citizens and leader to the theoretical minimum for smaller systems." (Dahl en Tufte, 1973, 88)

Robert A. Dahl en Edward R. Tufte kom tot die volgende gevolgtrekkings oor die invloed van die grootte van politieke eenhede oor die wyse waarop politiek beoefen word. Hulle maak die volgende stellings: "1. Within a country governed by a system of representative democracy, the larger the political unit, the greater the extent to which public conflict is expressed and resolved through formal and impersonal organizations rather than through informal, face-to-face negotiations by the antagonists themselves." (Dahl en Tufte, 1973, 96) "2a. Among political units within a democratic country, diversity and competition among political parties increase with the size of the unit, the degree of urbanization, and the degree of specialization and differentiation of labor and other resources. 2b. Among political units within a democratic country where a system of proportional representation obtains, the number of parties (or party lists) presented to the voters at election increases with units size, degree of urbanization, degree of specialization, and differentiation of labor and other resources. 2c. Among political units within a democratic country where a system of proportional representation obtains, the percentage of the vote cast for the leading party decreases with unit size, degree of urbanization, and degree of societal differentiation." (Dahl en Tufte, 1973, 100)

Robert A. Dahl en Edward R. Tufte wys ook daarop dat politieke deelname in klein politieke eenhede beperk kan wees weens druk op konformering. In groot politieke eenhede is daar minder druk op konformering, maar word deelname beperk deur die hoër koste van deelname en kommunikasie (Dahl en Tufte, 1973, 108).

Poul Erik Mouritzen bekijk die verhoudingsprobleem tussen grootte en demokrasie vanuit die onderskeiding tussen die politieke hervormingsteorie en die politieke ekonomie teorie (Mouritzen, 1989, 662-223). Hy skryf dat die politieke hervormingsteorie glo dat hoe groter die plaaslike politieke eenheid is, hoe meer tevrede sal die burgers met die beleidsbesluite wees omdat groter politieke eenhede meer ruimte vir heterogene bevolkings gee, meer ruimte vir inspraak gee en meer effektief dienste kan lewer (Mouritzen, 1989, 662-663). Aan die ander kant neem die politieke ekonomie teorie die standpunt in dat kleiner politieke eenhede tot groter tevredenheid by burgers aanleiding gee omdat kleiner bevolkings meer homogeen is, hulle meer kan deelneem aan die politieke prosesse en die dienslewering meer effektief is. Die teorieë kom tot hierdie teenstrydige gevolgtrekkings omdat die hervormingsteorie organisatoriese deelname beklemtoon en die politieke ekonomiese teorie individuele deelname (Mouritzen, 1989, 665). Die hervormingsteorie sien effektiewe dienslewering as die verkryging van dienste teen verminderde koste, terwyl die politieke ekonomie teorie effektiewe dienslewering beskou as dat die mense die dienste kry wat hulle verlang (Mouritzen, 1989, 666). Mouritzen vind in sy omvattende vergelyking van hierdie twee teorieë in Denemarke meer steun vir die politieke ekonomie teorie as vir die hervormingsteorie (Mouritzen, 1989, 679-681). Hy vind egter in stryd met die politieke ekonomie teorie dat politieke oriëntasie en plaaslike regeringsuitgawes die grootste rol speel in die burgers se evaluering van dienste. Die homogeniteit/heterogeniteit, grootte van plaaslike politieke opset en politieke deelname speel 'n beperkte rol (Mouritzen, 1989, 680).

Dahl en Tufte aan die een kant en Mouritzen aan die ander kant toon beide dat verskillende politieke kragte werkbaar is in verskillende groottes politieke entiteite. Beide dink egter struktureel en beskou die individu se politieke deelname op 'n meganiese wyse. Die wyse waarop die individu betekenis gee aan sy deelname is ook baie belangrik. Daaraan gee ons oorsigtelik aandag in die volgende afdeling.

4. Die burgers se politieke aktiwiteit

In hierdie afdeling bespreek ons kortliks enkele aspekte van die burgers se plaaslike politieke aktiwiteit. Hierdie aspekte is die bereidheid van burgers om te staan as politieke

kandidate, die aard van politieke aktiwiteit van die burgery en die motivering van die burgery vir politieke aktiwiteit.

4.1. Kandidate

'n Baie belangrike aspek van die burgery se politieke deelname is die bereidheid van enkele onder hulle om te staan as politieke kandidate. Daar bestaan verskillende teorieë oor die redes waarom mense hulleself beskikbaar stel om politieke kandidate te wees. Linda L. Fowler onderskei vyf teorieë. Hierdie teorieë is die sosiologiese, sielkundige, proses, rasonale handelings- en geïntegreerde teorieë.

Wat die sosiologiese teorie aanbetref verwys Fowler veral na die eliteteorie waarvolgens elites magposisies beklee en instellings skep wat die voortsetting van hulle bevoorregte posisie verseker (Fowler, 1993, 43-49). Politieke kandidate kom uit die elitekorps en sorg daardeur dat die politieke beheer in hulle hande bly. Hierdie sosiologiese teorie het mettertyd in verskillende rigtings ontwikkel. Fowler beklemtoon veral die rigting wat deur Wahlke e.a. ontwikkel is. Hulle bevind dat suksesvolle kandidate veral deur politieke instellings gevorm word, meer as deur sosiale status of persoonlike en taktiese vaardighede (Fowler, 1993, 47).

Die sielkundige teorie oor leierskap is veral deur Harold Lasswell ontwikkel. Lasswell voer aan dat die omgewing 'n sielkundige neiging by 'n individu tot gevolg het wat die individu se politieke handeling bepaal. Fowler bevind egter dat hierdie teorie baie moeilik operasionaliseerbaar is en waar wel aanvaarbare navorsing in hierdie verband gedoen is, die bevindings nie die teorie ondersteun nie. 'n Spesifieke politieke persoonlikheid kan nie geïdentifiseer word nie. Bevindings ondersteun byvoorbeeld nie die beskouing dat politieke kandidate 'n groter behoefte aan mag het as ander lede van die publiek nie (Fowler, 1993, 50-52). Hierdie teorie verreken ook nie die koste verbonde aan politieke kandidatuur nie. Dit skrik baie kandidate af - ook dié met hoë politieke ambisies. Joseph A. Schlesinger beklemtoon veral die rol van ambisie. Ambisie by politici kan tot gevolg hê dat hulle nie as blote verteenwoordigers optree nie, maar aan besluitneming deelneem volgens hulle beskouing van wat vir hulle die grootste voordeel in hulle politieke

loopbaan sal wees (Schlesinger, 1991, 38). Ambisie is egter 'n baie dinamiese begrip wat oor tyd kan verander en gevorm word op grond van beskouings van politieke geleenthede en wenkanse by die stembus (Schlesinger, 1991, 41).

Die proses teorie beskou die kandidatuurskap van politici as een van die fases waardeur die politieke proses verloop. Prewitt het byvoorbeeld vier fases onderskei (Fowler, 1993, 55). Die eerste is die skepping van 'n politieke groep deur sosiale stratifikasie. Die tweede is die politieke ervarings van hierdie groep waarin sekere lede groter deelname toon as ander. Derdens is die werwing van politieke kandidate om vir die verkiesing te staan. Laastens is die verkiesing self waarin 'n groep van die kandidate verkies word om aan die besluitnemingsproses deel te neem. Joseph Schlesinger het binne hierdie teorie aangetoon hoedat ambisie by politici verband hou met die geleenthede wat vir hulle in die verskillende politieke fases oopgaan (Fowler, 1993, 56). Hierdie teorie maak dus veral gebruik van die beskrywing van politici se loopbane.

Die rasionele handelingsteorie fokus op die berekening van kostes en voordele in die lig van die moontlikheid om 'n politieke kandidatuurskap te wen. Hierdie teorie kan egter nie rekenskap gee van waar 'n kandidaat se voorkeure vandaan kom. Dit kan nie sê waarom sekere aspekte vir 'n kandidaat 'n koste sal wees en 'n ander 'n voordeel nie. Hulle maak ook nie 'n onderskeid tussen amateur en professionele politici nie en hulle verreken nie die invloed van eksterne faktore in hulle teorie nie (Fowler, 1993, 61-62).

Die laaste teorie wat Linda L. Fowler behandel is die geïntegreerde teorie. Hierdie teorie poog om aan te toon hoedat kandidatuurskap 'n funksie is van 'n verskeidenheid van faktore soos politieke party aktiwiteite, heersende nasionale, streeks- en beleidsbeskouings, stand van partypolitieke kompetisie, die beskikbare poel van kandidate en die kiesers se verwagte gedrag (Fowler, 1993, 67-68). Volgens hierdie teorie is kandidatuurskap 'n funksie van 'n verskeidenheid van faktore. Hierdie teorie onderbeklemtoon egter persoonlike motiewe vir kandidatuurskap.

4.2. Die aard van die burglary se politieke aktiwiteit

'n Klassieke boek wat hierdie tema op plaaslike vlak behandel is James C. Scott se *Weapons of the Weak. Everyday forms of peasant resistance*. Scott bekyk die politieke aktiwiteite van plaaslike burglary veral vanuit 'n klasse oogpunt. Op grond daarvan vind hy 'n verskeidenheid tegnieke wat mense aanwend om polities te handel. Hy vat hierdie aard van die burglary se plaaslike politieke aktiwiteit teenoor mekaar in die volgende stellings treffend saam: "The struggle between rich and poor in Sedaka is not merely a struggle over work, property rights, grain, and cash. It is also a struggle over the appropriation of symbols, a struggle over how the past and present shall be understood and labelled, a struggle to identify causes and assess blame, a contentious effort to give partisan meaning to local history. The details of this struggle are not pretty, as they entail backbiting, gossip, character assassination, rude nicknames, gestures, and silences of contempt which, for the most part, are confined to the backstage of village life." (Scott, 1985, xvii) en "... in the tenacity of self-preservation - in ridicule, in truculence, in irony, in petty act of noncompliance, in foot dragging, in dissimulation, in resistant mutuality, in the disbelief in elite homilies, in the steady, grinding efforts to hold one's own against overwhelming odds - (are) a spirit and practice that prevents the worst and promises something better." (Scott, 1985, 350)

Die punt wat hierdie aanhaling verwoord is dat die burglary plaaslike politiek beoefen op 'n verskeidenheid van wyses. Formele deelname aan plaaslike politieke prosesse is maar een wyse waaraan die burglary aan die politiek deelneem. In die sleur van elke dag word egter 'n verskeidenheid van ander tegnieke deur die burglary aangewend om hulle politieke situasie te regverdig, beskerm, verbeter of ontsnap. Voorbeelde daarvan is in die aanhalings genoem.

Dit is eie aan mense om met 'n spektrum van politieke aktiwiteite te poog om hulle sosiale opset te behou, versterk, bevestig of te bevorder. Vir dié in beheer van die samelewing is dit belangrik om hulle sosiale opset as die heersende een te handhaaf. Daarvoor word 'n hele stelsel van invloed en voorkeur opgebou om die sosiale opset te ondersteun en uit te bou. Gewoonlik word die mag van die reg ook mildelik vir die doel

aangewend. Simbolies word ook gepoog om 'n eenheidsbeeld van die onderskrywers van die heersende sosiale opset voor te hou (Scott, 1985, 305-314)³.

Vir die teenstanders van die heersende sosiale opset is dit 'n stryd om verlossing van permanente benadeling, 'n oorkoming van betekenisloosheid en 'n veg vir sosiale erkenning en menswaardigheid. Hulle ontwikkel 'n akkommoderende leefstyl waardeur hulle binne die sosiale opset funksioneer maar dit psigies op 'n afstand hou. Ten diepste is hulle politieke aktiwiteit gerig op die toets en herbedinging van hierdie benadelende sosiale opset (Scott, 1985, 289-303). Die aard van die burgery se politieke deelname is dus kompleks en veelsydig.

4.3. Motivering van die burgery vir politieke deelname

L.W. Milbrath en M.L. Goel het 'n goeie uiteensetting gegee van die faktore wat die burgery se politieke deelname beïnvloed (Clapper, 1996, 57-67). Hulle deel die faktore in vier kategorieë in. (1) Eerstens moet die burgery opgewek word tot politieke deelname deur blootstelling aan politieke stimuli. Daarsonder sal die publiek nie bewus wees van die potensiaal wat politieke deelname kan inhou nie. In die Weste kry die middelklas, mans en mense met hoër vlakke van opleiding 'n groter blootstelling aan politieke stimuli as ander groepe. Hierdie blootstelling hang egter grootliks af van die wyse waarop stimuli in 'n spesifieke samelewing aangebied word. Dit verskil van samelewing tot samelewing. (2) Tweedens het individue se persoonlike houdings, voorkeure, beskouings, verbintenisse, kennis en eienskappe 'n belangrike invloed op hulle voorneme tot politieke deelname. Hierdie faktore kan lei tot uiteenlopende politieke handelingswyses. (3) Derdens het demografiese kategorieë ook 'n invloed op politieke deelname. Ouderdom, geslag, opleiding, sosiale status, etnisiteit, ras en huisvesting is byvoorbeeld faktore wat met politieke deelname verband hou. (4) Laastens word gewys op die invloed van omgewingsfaktore op politieke deelname. Klimaat, geografiese omgewing, kultuur, sosio-strukturele aard van plaaslike opset en politieke opset is maar enkele van die faktore wat politieke deelname beïnvloed.

Vanuit 'n ander interessante hoek is T. Kaplan se vertellings van die rol van Regina Ntongana en Josette Cole as vrouens in die plaaslike politiek relevant. Uit die feministiese hoek word verskillende redes aangevoer vir die rigtinggewende rolle wat vroueleiers op plaaslike vlak speel. Party skryf dit toe aan die oordra van die moedersrol van sorg, koestering en moraliteit na 'n hoër vlak as die gesin. Ander beskou dit as 'n uitbreiding van demokrasie. Kaplan sê hierdie vroue open 'n nuwe ruimte buite die publieke en private. In plaas van wette en gebruike lê hulle klem op menslike waardigheid. "... grassroots activists have opened up an arena in which human dignity, not national law or custom, prevails." (Kaplan, 1997, 11)

Dit is dus duidelik dat 'n burger se motivering om politiek deel te neem deur 'n komplekse sameloop van omstandighede en innerlike prosesse bepaal word. 'n Eenvoudige teorie kan nie hieraan reg laat geskied nie.

5. Evaluering

Studies oor die rol van die burgery in plaaslike magsopsette word gewoonlik gemotiveer deur 'n besorgdheid oor demokratiese waardes. Die verantwoordbaarheid, reagerendheid en verteenwoordigendheid van plaaslike regerings is gewoonlik belangrike normatiewe vertrekpunte van hierdie studies. Die mensbeskouing van hierdie studies beskou die mens ook as individuele en kollektiewe magspelers op grond van betekenisgewing. Dit tel in die guns van hierdie studies.

Die tekortkoming wat in studies oor die rol van die burgery voorkom, is die gebrekkige hantering van die konteks van die plaaslike politiek. Die burgery se verhouding met die plaaslike regering en die verwante heersende ideologie word hoofsaaklik belig. Die burgery se loyaliteite teenoor ander/kompeterende plaaslike opsette, hoër vlakke soos streke of lande en kulture, ideologieë en modes word nie verreken nie. Die verhouding van burgery tot die plaaslike regering is maar een verhouding waarin die burgery staan. Die burgery staan in 'n verskeidenheid van ander wederkerige verhoudinge. Die wyse waarop die burgery op die plaaslike regering sal reageer, sal grootliks afhang van die plek van dié verhouding tot al die ander verhoudinge. Dit is 'n gebrek in die studies oor die

burgery se politieke rol.

Die magsbeskouing in studies oor die burgery se rol gee aandag aan die rol van aktiewe en geskepte magte. Die geskepte magte, wat veral behandel word, is die plaaslike politieke organisasie en heersende politieke ideologie. Die rol van die ekonomiese ordening, kulturele patrone en produkte en politieke strukture en prosesse van ander plaaslike gebiede en hoër terreine (streek, nasionaal, globaal) word nie genoegsaam verreken nie. Dít het 'n groot impak op die burgery en die plaaslike regering en hulle verhouding tot mekaar.

Hoewel die politieke rol van die burgery 'n belangrike aspek van plaaslike magsopsette is, is dit slegs 'n onderdeel daarvan. Dit moet aangevul word met 'n beskrywing van die rol van ander magte wat 'n impak het op die plaaslike funksionering.

6. Samevatting

Hierdie hoofstuk het oorsigtelik van die belangrikste aspekte wat verband hou met die burgery se rol in plaaslike magsopsette, uitgelig. Die politieke deelname van die burgery word tans gekenmerk deur 'n spanning wat bestaan tussen aan die een kant die gebrekkige politieke deelname van die burgery en aan die ander kant die eis van die burgery om geken te word in politieke besluitneming. Ons kan dit passiewe deelname noem. Die burgery verwag deelname, maar die plaaslike regering moet die inisiatief daarin neem. Aktiewe deelname deur die burgery kom slegs voor wanneer dit gerugsteun word deur 'n inspirerende ideologie - iets wat in die nuwe politieke kultuur skaars is. Die burgery vind verteenwoordigende demokrasie nie heeltemal genoegsaam om die burgery se insette in besluitneming te hanteer nie. Daarom word bykomende inspraak as 'n reg geëis - 'n reg op inligting, om gekonsulteer te word, om geleentheid te hê om projekte te stuit en om wetlike en politieke kanale te kan volg.

Die mate waartoe aan die burgery wel inspraak in die plaaslike politiek gegee word, hang grootliks af van die heersende plaaslike politieke ideologie onder die politici. Hierdie ideologie hou grootliks verband met die politici se beskouing oor die beste wyse om diens

aan die burgery te lewer. Dit kan strek van 'n geontpolitiseerde dienslewering (die burgery word beskou as aandeelhouers), minimalistiese politieke dienslewering (die burgery word beskou as verbruikers) tot volskaalse politieke dienslewering (die burgery se burgerlike regte word beklemtoon).

Wanneer plaaslike politici besluit op publieke inspraak vind hulle dit moeilik om te bepaal aan wie van die burgery hulle inspraak moet gee en watter wyse gevolg moet word. In elk geval hou politieke verteenwoordigers nie daarvan om aan die burgery baie politieke inspraak te gee nie, omdat dit hulle eie geloofwaardigheid aantast. Inspraak wat verleen word is daarom dikwels meer oppervlakkig as diepgaande, meer simbolies as eg en hou meer verband met die agenda en gevolge van die besluitneming as met die besluitneming en implementering daarvan.

Die burgery is nie 'n homogene groep nie. 'n Belangrike verdeling in die burgery is tussen die wat dienste gebruik en die wat dit nie gebruik nie. Gebruikers en die produseerders van dienste is geneig om meer dienste te versoek as wat werklik nodig is. Daar bestaan ook onder die burgery klasseverskille wat belangrike verskille in bronne en beïnvloedingsvermoë impliseer. Verskillende politieke tegnieke word ook deur verskillende klasse aangewend.

Die grootte van die plaaslike politieke opset het 'n invloed op die magsopset. Groot plaaslike opsette ontlok meer partypolitieke deelname. Klein plaaslike opsette maak direkte beheer deur die publiek meer moontlik, maar min kom daarvan tereg weens die druk op konformering in klein plaaslike opsette. Grootte van plaaslike opsette het dus 'n belangrike invloed op die plaaslike magsopsette.

Die burgery se politieke aktiwiteit kan 'n verskeidenheid van vorme aanneem. Burgers kan besluit om as politieke kandidate aan die politieke proses deel te neem. Daar is 'n magdom faktore wat 'n invloed uitoefen op die besluit van burgers om hulleself as politieke kandidate beskikbaar te stel. Dit is nie moontlik om 'n geïntegreerde teorie oor hierdie persoonlike keuse op te stel nie.

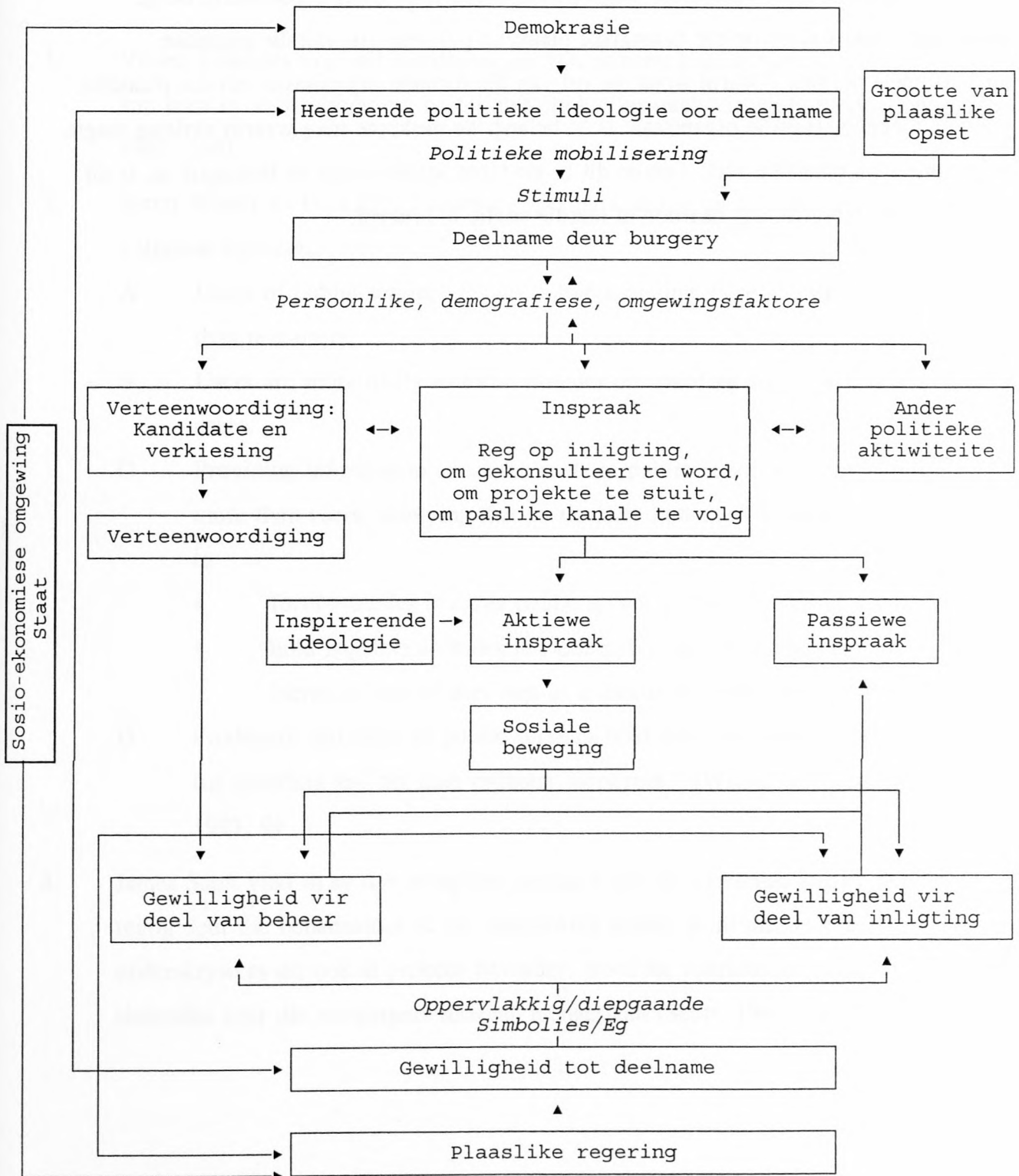
Die burglary het 'n groot aantal politieke tegnieke tot hulle beskikking. Benewens formele tegnieke soos om te stem, om te weier om belasting of huurgeld te betaal, om geleenthede vir deelname te boikot en om formele protes aan te teken, is daar 'n verskeidenheid van informele tegnieke tot beskikking van die burglary. Hiervan is saakbeskadiging, skinder, byname gee, nydige gebare maak en afsku voorbeelde. Opsigtelike en onopsigtelik gebruik die burglary verskeie tegnieke om uitdrukking te gee aan die aard van hulle verhouding met ander magte van die plaaslike magsopset.

Die burglary se politieke deelname hou verband met sake soos hulle politieke stimulering, hulle persoonlike aard en agtergrond en hulle demografiese posisie byvoorbeeld met betrekking tot ouderdom, geslag, opleiding, sosiale status, etnisiteit en ras. Fisiese omgewingsfaktore soos die geografie of klimaat speel ook 'n faktor in die politieke deelname van die burglary.

Dit is duidelik dat die burglary as belangrike aktiewe magte in die plaaslike opset deur ander aktiewe magte en geskepte en natuurlike magte beïnvloed word. Hulle politieke rol hang grootliks af van die wyse waarop hulle betekenis gee aan hulle situasie tussen hierdie magte en in verandering.

Die insigte van hierdie hoofstuk word in Skema 9 saamgevat.

SKEMA 9: BURGERLIKE DEELNAME



Hierdie hoofstuk het die rol van die burgery in plaaslike magsopsette beskryf. Die rol van hierdie aktiewe magte in plaaslike magsopsette is daardeur meer breedvoerig belig.

Hoofstuk 5 fokus weer op die belangrike plaaslike politieke rol van die plaaslike institusionele politiek. Daarin word die rol van die formele organisasie van die plaaslike politiek toegelig. Hierdie organisasie is 'n belangrike geskepte mag waarin aktiewe magte funksioneer op plaaslike vlak. Omdat dit in moderne samelewings so belangrik is, is dit nodig om die teoretisering daarvoor in hierdie studie te beskryf.

NOTAS

1. Vivien Lowndes voel dat hierdie model van gemeenskapsverbintenis net tot sy reg kan kom in 'n demokratiese bestel met direkte inspraak vir die burglary (Lowndes, 1995, 168).
2. Søren Winter en Poul Erik Mouritzen spel hulle teorie uit aan die hand van die volgende hipoteses:
 - A Users of public services favour public spending more and user fees less than non-users.
 - B Users are more likely to form attitudes on spending and user fees than non-users.
 - C Providing information about the costs of public services affects non-users more than users, implying that particularly non-users become more likely to
 - form attitudes towards public spending and user fees;
 - hold negative attitudes towards public spending and support increased use of user fees as a means to finance public services
 - D Producers and users of public services hold more inconsistent preferences for spending and tax than ordinary taxpayers." (Winter en Mouritzen, 1997, 9)
3. James Scott vind in sy navorsing nie getuienis dat die heersende sosiale denkbeeld regtig deur die benadeeldes in die samelewing gedeel word nie. Hoe die onderskrywers dit ook al probeer bevorder, word dit voortdurend aktief en simbolies deur die verwerpers daarvan teengestaan (Scott, 1985, 314-350).

HOOFSTUK 5

DIE PLAASLIKE INSTITUSIONELE POLITIEK AS ONDERDEEL VAN DIE PLAASLIKE MAGSOPSET

Hoofstuk 4 het in die lig van hierdie studie se normatiewe standpunt oor demokrasie die burgery se rol in plaaslike magsopsette behandel. Dit was 'n uitbreiding van die bespreking daaroor in die teoretiese raamwerk van hoofstuk 3. Hierdie hoofstuk fokus op die plaaslike institusionele politiek as 'n onderdeel van die plaaslike magsopset. Die plaaslike institusionele politiek is 'n geskepte mag op nasionale, streeks- en plaaslike vlak wat deur aktiewe magte op nasionale, streeks- en plaaslike vlak ingeklee word. Hierdie hoofstuk vul met sy bespreking daaroor die teoretiese inhoud van die teoretiese raamwerk aan. Die formele organisasie van die plaaslike politiek is egter 'n nie-noodsaaklike onderdeel van plaaslike magsopsette. Plaaslike magsopsette het tradisioneel sonder so 'n formele organisasie gefunksioneer. In moderne samelewings het dit egter 'n dominante aspek daarvan geword en daarom is dit belangrik om die teoretisering daaroor te beskryf. Hierdie hoofstuk doen dit.

1. Inleiding

Wanneer die rol van die plaaslike regeringstruktuur in die plaaslike magsopset beskryf word, is daar twee belangrike voorvrae wat eers hanteer moet word. Die eerste is normatief van aard. Dit is die vraag oor hoe die plaaslike institusionele struktuur die wense en waardes van die plaaslike mense, wat hulle deur die plaaslike regering wil nastreef, struktureel moet reflekteer. Die tweede vraag is prakties van aard: bevorder die plaaslike institusionele struktuur werklik hierdie wense en waardes? In hierdie hoofstuk gaan ons eerstens by hierdie twee belangrike vrae stilstaan voordat die plek en rol van die

plaaslike institusionele struktuur in plaaslike magsopsette breedvoerig behandel word.

2. Die institusionele struktuur: die ideaal

Die struktuur van plaaslike regerings word in elke land grootliks so opgebou dat dit die voorgeskrewe waardes vir plaaslike regering bevorder. Juis weens die feit dat hierdie waardes voortdurend verander, word die institusionele struktuur van plaaslike regerings dikwels gewysig. Dit word bevestig deur die groot strukturele veranderings in plaaslike regeringstrukture in Suid-Afrika wat gevolg het op die enorme waardeverandering in Suid-Afrika van 'n apartheid na 'n na-apartheid bedeling.

In die volgende paragrawe kyk ons kortliks na die invloed van waardes op die plaaslike instellings in die V.S.A., Brittanje en Suid-Afrika.

a. V.S.A.

In die V.S.A. is verskillende plaaslike institusionele vorme ontwikkel vir die waardes wat vir plaaslike regering voorgehou is. Omdat verskillende waardes vir plaaslike regering in die V.S.A. in verskillende streke beklemtoon is, bestaan daar verskillende institusionele vorme in die V.S.A.. Harold Wolman lig veral vier tipes waardes wat in die V.S.A. voorkom uit. Hulle is individuele verteenwoordiging, pluralisme, verteenwoordigende demokrasie en doeltreffendheid (Wolman, 1995, 136). Individuele verteenwoordiging is in die V.S.A. veral bevorder deur president Jefferson en de Tocqueville. Hulle het klein plaaslike instellings voorgestaan en self sulke plaaslike instellings ontwikkel waarin die individue regstreekse inspraak kon hê.

As reaksie hierop het die pluralisme ontwikkel. Hierdie benadering het nie die eersgenoemde waarde ten volle vervang nie, maar 'n eie aanhang verkry. Die pluralisme het 'n skuif veroorsaak vanaf die beklemtoning van individuele deelname na groepsdeelname in die plaaslike politiek. Plaaslike regering is volgens hierdie waarde beskou as die terrein van groepskonflik.

Aan die einde van die negentiende eeu en die begin van die twintigste eeu het die baie immigrante in die V.S.A. deelname en verteenwoordiging ten opsigte van hulle eie belange geëis. 'n Plaaslike stelsel met 'n uitvoerende burgermeester en wetgewende Raad het geblyk die beste aan hierdie eise te voldoen en dit het ontwikkel as die plaaslike instellingsvorm om aan hierdie behoefte te voldoen (Wolman, 1995, 138).

Die laaste waarde wat die plaaslike instellings in die V.S.A. beïnvloed het, is vanaf die begin van die twintigste eeu gepropageer. Dit was doeltreffendheid. Daar is aanbeveel, deur die voorstanders van hierdie waarde, dat doeltreffendheid ten beste gedien kan word deur 'n bestuurder wat deur die Raad aangewys is, deur verkiesings sonder partybetrokkenheid en deur 'n verkiesing wat nie op wyke geskoei is nie.

Bogenoemde waardestelsels ding steeds mee in die V.S.A. en daarom hang die plaaslike institusionele struktuur af van watter waarde in daardie plaaslike gebied dominant is.

b. Brittanje

In Brittanje is dit waardes soos vroeë pluralisme (nie groeps politiek nie, maar die plaaslike regering as 'n teenwig teenoor nasionale regering), deelname en doeltreffendheid wat veral met die plaaslike politiek geassosieer word (Wolman, 1995, 139). Die belangrikste waarde van hierdie drie in Brittanje is doeltreffendheid en die ander twee word gewoonlik gemotiveer in die lig van doeltreffendheid. Dit hou verband met die ontstaan van plaaslike regering in Brittanje as 'n agent om plaaslike dienste namens die staat te lewer. Die feit dat hierdie dienste vanuit 'n politieke agent gelewer word, is om te verseker dat die dienste paslik is vir plaaslike behoeftes. In die lig van hierdie waardes word die plaaslike regering in Brittanje beheer deur 'n verkose Raad wat funksioneer op grond van partypolitiek. Vanuit die Raad word komitees aangestel wat verantwoordelik is vir spesifieke dienste. Hierdie komitees word deur die dominante party beheers en besluite word in oorleg met die senior amptenaar, wat verantwoordelik vir die dienste is, geneem. Die uitvoerende gesag van die plaaslike regering berus by die Raad as geheel.

Wetlike veranderings in die 70's het wel 'n hoofuitvoerende amptenaar in sekere plaaslike regerings gevestig. In die algemeen het die uitvoerende funksie egter by die Raad as geheel gebly.

c. Suid-Afrika

In Suid-Afrika is die waarde van dienslewering ook baie sterk ingeburger. Dit hou verband met die lang verbintenis met die Britse politieke stelsel. Hierdie waarde word ook in Grondwet 1996 voortgedra. Artikel 152 lui: "(1) Die oogmerke van plaaslike regering is - (a) om demokratiese en verantwoordingspligtige regering vir plaaslike gemeenskappe te voorsien; (b) om te verseker dat dienste op volhoubare wyse aan gemeenskappe verskaf word; (c) om maatskaplike en ekonomiese ontwikkeling te bevorder; (d) om 'n veilige en gesonde omgewing te bevorder; en (e) om die betrokkenheid van gemeenskappe en gemeenskapsorganisasies in plaaslike regeringsaangeleenthede aan te moedig."

In Artikel 160 van die Grondwet is dit ook duidelik dat die uitvoerende funksie van die regering by die Munisipale Raad berus en dat die Raad deur middel van komitees sy funksies sal vervul. Die analogie met die Britse model is opvallend. Die struktuur is geskep om doeltreffende dienslewering te verseker, maar ook deelname te verseker. Opvallend is dat die plaaslike regering nie as 'n teenwig vir die nasionale regering gesien word nie, maar as 'n diensarm daarvan. Die waarde van die vroeë pluralisme is in Suid-Afrika afwesig.

Die institusionele struktuur in die plaaslike politiek word opgestel om aan sekere waardes gestalte te gee. Oor die vermoë van die struktuur om die waardes te verwesenlik bestaan daar 'n oop debat. Hieraan gee ons aandag in die volgende afdeling.

3. Die institusionele struktuur: die werklikheid

Die ideaal is dat die plaaslike institusionele struktuur die waardes van die plaaslike mense sal reflekteer. Daarteenoor bestaan 'n debat oor die werklikheid van hierdie saak. In

hierdie debat gaan dit oor die vraag of die plaaslike institusionele struktuur werklik hierdie waardes bevorder.

a. V.S.A

In die V.S.A. het hierdie debat veral verband gehou met die aandrang op hervormings van die institusionele struktuur vanaf 'n burgermeester-raadstelsel na 'n raad-bestuurderstelsel. Die hervormingsgesindes staan 'n plaaslike politieke bedeling voor wat funksioneer sonder partypolitiek. Hulle reken dat publieke belange prioriteit moet geniet bo belange politiek (Wolman, 1995, 144). In hierdie geval word die waarde van doeltreffendheid dus bo dié van deelname, pluralisme en verteenwoordigende demokrasie geplaas.

Empiriese studies toon aan dat die nie-partypolitieke plaaslike bedelings 'n laer politieke deelname deur laer sosiale klasse en minderheidsgroepe tot gevolg het (Wolman, 1995, 146). Of hulle bestedingsbeleid doeltreffend is, bestaan daar gemengde resultate. In die algemeen word in die V.S.A. aanvaar dat plaaslike partypolitiek groter deelname tot gevolg het terwyl nie-partypolitiek en groter klem op bestuursvaardigheid groter doeltreffendheid in dienslewering tot gevolg het (Wolman, 1995, 148).

b. Brittanje

Weens die beklemtoning van doeltreffendheid in dienslewering by Britse plaaslike regerings is institusionele veranderings gewoonlik gemotiveer op grond van die verbeterde doeltreffendheid wat dit sal meebring. Dienslewering van plaaslike regerings is uitgevoer deur 'n departement wat deur 'n komitee van die Raad beheer word. Op Raadsvlak en op administratiewe vlak is daar nie 'n koördinerende instansie wat oorhoofse beleid kan vasstel nie. Versplintering en gebrek aan samewerking is die gevolg. Dit verlam plaaslike regerings in hulle aanpak van grootskaalse plaaslike probleme. Die Maud Komitee, Redcliffe-Maud Kommissie en die Bains Studiegroep het almal aanbevelings gemaak dat die Britse plaaslike regerings hierdie probleem moet oorkom deur 'n Beleidskomitee of Bestuurskomitee vir hulleself te vestig (Wolman, 1995, 150). Die implementering van

hierdie aanbeveling was geslaagd, maar meermale is plaaslike beleid deur informele binnekringe gevorm.

Dit beteken dat die Britse debat nie verder gaan as 'n ondersoek na die doeltreffendheid van plaaslike regering nie. Die herverdelingsvermoë en demokratiese aard van die plaaslike regering word nie regtig in ag geneem nie.

c. Algemeen

In verskeie lande in die wêreld is daar vroeë tekens van 'n nuwe rigting. Daarvolgens moet die plaaslike regering nie as 'n diensverskaffer beskou word nie, maar as 'n diensvoorsiener. Die plaaslike regering produseer nie dienste nie, maar voorsien dit deur byvoorbeeld openbare, private en vrywillige instansies daarvoor aan te wend. 'n Ondernemende plaaslike regering: "promote *competition* between service providers. They *empower* citizens by pushing control out of the bureaucracy, into the community. They measure the performance of their agencies, focusing not on inputs but on *outcomes*. They are driven by their goals - their *missions* - not by their rules and regulations. They redefine their clients as *customers* and offer them choices - between schools, between training programs, between housing options. They *prevent* problems before they emerge, rather than simply offering services afterward. They put their energies into *earning* money, not simply spending it. They *decentralize* authority, embracing participatory management. They prefer *market* mechanisms to bureaucratic mechanisms. And they focus not simply on providing public services, but on *catalyzing* all sectors - public, private and voluntary - into action to solve their community's problems." (Osborne en Gaebler soos aangehaal in Wolman, 1995, 155-156) Hierdie is 'n benadering wat klem lê op kliënte. Steve Leach, John Stewart en Kieron Walsh pas hierdie benadering in 'n breë perspektief in.

Hulle hanteer die kwessie van waardes vanuit 'n ander hoek (Leach, Stewart en Walsh, 1994, 233-261). Hulle voer aan dat plaaslike regerings veral moet fokus op drie tipes waarde oriëntasies. Hulle is 'n besigheids-, verbruikers- of burgerlike oriëntasie. Besigheidswaardes is veral markgerigtheid, inkorting van uitgawes en doelmatigheid.

Verbruikswaardes is verantwoordbaarheid aan die publiek, bekwaamheid, doelmatigheid en oop kommunikasie met die publiek. Burgerlike waardes is gelykheid, billikheid en ook verantwoordbaarheid en oop kommunikasie met die publiek. Besigheidswaardes word veral onderskryf deur plaaslike regerings wat hulleself net as 'n koördineringsliggaam vir privaat dienslewering beskou. Verbruikswaardes word onderskryf deur regerings wat hulle dienslewering markgeoriënteerd bedryf. Burgerlike waardes word onderskryf deur plaaslike regerings wat die gemeenskap wil bemagtig. Hierdie rol van waardes vloei voort uit die verandering van die plaaslike regering weg van 'n suiwer burokratiese regering. Steve Leach, John Stewart en Kieron Walsh se uiteindelijke gevolgtrekking is dat die sukses van plaaslike regering nie afhang van waardes nie, maar van die gehalte van interne bestuur. Die wyse waarop 'n plaaslike regering se strategie, struktuur, prosesse, kultuur en personeel bestuur word, is die belangrikste aspekte wat die sukses van 'n plaaslike regering bepaal (Leach, Stewart en Walsh, 1994, 257).

Ten slotte moet ons egter daarop wys dat die algemene wens om groter publieke deelname in die plaaslike politiek te bewerkstellig onhaalbaar blyk te wees. Pogings daartoe soos byvoorbeeld die groter desentralisasie van dienste na buurte toe, blyk nie politieke deelname te verhoog nie (Wolman, 1995, 158).

d. Suid-Afrika

Suid-Afrika is tans in 'n oorgangsfase waarin nuwe plaaslike regeringstrukture geskep word. Die poging is juis om die waarde van plaaslike dienslewering beter te vestig. Hoewel dit nou te vroeg is om oor die geslaagdheid daarvan 'n oordeel uit te spreek, wil hierdie studie juis die agtergrondmateriaal verskaf wat die toetsing van hierdie saak moontlik sal maak.

In die volgende afdeling gaan ons aandag gee aan die interne politieke faktore van plaaslike institusionele strukture. Watter struktuur die waardes ook al vir plaaslike regering tot gevolg mag hê, die interne politiek van die regering speel 'n baie belangrike rol in die besluitnemingsprosesse en in die uitvoering van beleid op die plaaslike vlak.

4. Plaaslike institusionele struktuur

Die doel van hierdie afdeling is om die plek en rol van die plaaslike institusionele struktuur in plaaslike magsopsette te behandel. Dit wil die aard en rol van die politieke optrede van die plaaslike institusionele struktuur in plaaslike magsopsette peil. Hierdie tema kan baie breedvoeriger behandel word as wat in hierdie afdeling gedoen word. Hier word net gepoog om die belangrikste aspekte van die rol van die plaaslike institusionele struktuur in plaaslike magsopsette te identifiseer. Daar bestaan twee klassieke werke in hierdie veld. Dit is Henry Mintzberg se *Power in and around organizations* (1983) en Jeffrey Pfeffer se *Power in Organizations* (1981). Hulle bydraes word veral in hierdie hoofstuk behandel en aangevul met bydraes uit enkele ander studies. Verskeie bronne oor hierdie tema, wat in die 1990's gepubliseer is, is geraadpleeg. Almal gebruik Mintzberg en/of Pfeffer se werke as primêre bronne. Luthans skryf dat Jeffrey Pfeffer is die "organizational behavior theorist ... most closely associated with the study of power" (Luthans, 1995, 321). Kenners in hierdie studieveld is ook gekontak en hulle meen ook dat hierdie twee werke steeds die primêre bronne oor mag in organisasies is.

Die bespreking in hierdie hoofstuk volg 'n unieke indeling met die doel om die belangrikste ter saaklike aspekte van institusionele politiek uit te lig. Inligting uit die bronne is so aangebied dat dit veral daardie aspekte van die institusionele politiek, wat op plaaslike regeringsfunksionering betrekking het, uitlig. Dit word gedoen omdat die plaaslike regering se organisasiefunksionering as 'n belangrike onderdeel van die plaaslike magsopset beskou word. Hoewel die inligting hoofsaaklik aangebied word soos wat dit in die bronne voorkom, word leemtes daarin uitgewys in die evaluering van die inligting aan die einde van die hoofstuk.

4.1. Definisie

Jeffrey Pfeffer definieer organisasiepolitiek as volg: "Organizational politics involves those activities taken within organizations to acquire, develop, and use power and other resources to obtain one's preferred outcomes in a situation in which there is uncertainty or dissensus about choices." (Pfeffer, 1981, 7)

Die definisie sê dat organisasiepolitiek veral voorkom in onsekere omstandighede. Pfeffer wys daarop dat in publieke organisasies meer politieke spel voorkom as in besigheidsorganisasies omdat die doel van besigheidsorganisasies duidelik geformuleer is en gemeenskaplik nagestreef word (Pfeffer, 1981, 83). In publieke organisasies is die doel nie so duidelik omlyn nie en is meer konflik daarom moontlik.

Pfeffer onderbeklemtoon egter die magsuitoefening wat in organisasies kan voorkom waarin geen onsekerhede voorkom nie. Doelgerigte organisasies kan juis so eenduidig funksioneer omdat dit deur 'n ysterhand regeer word!

Henry Mintzberg beklemtoon vier doelwitte waarmee alle organisasies worstel naamlik: veiligheid (oorlewing), effektiwiteit (ekonomie), beheer en groei. Soms beskik organisasies ook oor 'n missie wat as 'n belangrike doelwit funksioneer. Dit staan, volgens Mintzberg, egter ondergeskik aan die eersgenoemde doelwitte (Mintzberg, 1983, 281). Hierdie hoofdoelwitte meen Mintzberg is die voortdurende bron van politieke optrede in organisasies in sekere en onsekere tye.

Doelwitte in organisasies kan eenduidig wees in die geval van 'n hoof uitvoerende bestuurder wat sy doelwit op die organisasie afdruk, of waar 'n sterk ideologie eensgesindheid onder organisasielede tot gevolg het, of waar 'n baie sterk eksterne beïnvloeder die interne koalisie beheer. Die meeste organisasies funksioneer egter met 'n hiërargie van doelwitte of 'n siklus van doelwitte of 'n hantering van opeenvolgende doelwitte, of probeer net stremminge te oorkom waar doelgerigtheid ontbreek (Mintzberg, 1983, 263). Dit veroorsaak dat organisasiepolitiek voortdurend voorkom met 'n variasie in die intensiteit daarvan.

Plaaslike institusionele politiek gaan dus oor die verkryging, ontwikkeling en gebruikmaking van mag deur institusionele rolspelers om vir hulleself institusionele en/of private voordele te bekom.

4.2. Rolspelers in politieke optrede

Ten opsigte van die funksionering van organisasies is daar 'n verskeidenheid van rolspelers wat betrokke is. In hierdie onderafdeling gaan ons aandag gee aan die volgende rolspelers: eksterne en interne beïnvloeders, die struktuur en ideologie van die organisasie en die magsopsette binne die organisasie.

a. Eksterne beïnvloeders

Eksterne beïnvloeders kan 'n belangrike politieke rol m.b.t. organisasies speel.

Voorbeelde van eksterne beïnvloeders is kiesers, kliënte, vennote, kompeteerdere, verskaffers, vakbonde, ens. Henry Mintzberg het twee stellings ten opsigte van die eksterne beïnvloeders gemunt: Hoe groter die bronne is wat hierdie eksterne beïnvloeders aan die organisasie verskaf, hoe groter is die eksterne beïnvloeders se politieke rol binne die organisasie (Mintzberg, 1983, 38). Hoe meer die kliënt of verskaffers afhanklik van die organisasie is, hoe belangriker sal dit vir hulle wees om die rol van eksterne beïnvloeders te speel (Mintzberg, 1983, 38). (Verskaffers wil organisasies beïnvloed om nie net vir verskaffing vergoed te word nie, maar om verskaffing te verseker en uit te brei.)

Eksterne beïnvloeders se invloed kan voortdurend of sporadies, algemeen of gefokus, van 'n afstand of persoonlik, hulpvaardig of teëwerkend en informeel of formeel wees (Mintzberg, 1983, 47-48). Sosiale norme, formele beperkinge, druk, veldtogte, direkte beheer is van die middele waardeur eksterne beïnvloeders hierdie beheer uitoefen.

Eksterne beïnvloeders se invloed kwyn in die mate waartoe dit versplinter. 'n Hegte eksterne beïnvloedingsfeer veroorsaak dat die interne koalisie swak is, 'n verdeelde eksterne beïnvloedingsfeer verpolitiseer die interne koalisie en 'n versplinterde beïnvloedingsfeer versterk die interne koalisie op bestuursvlak (Mintzberg, 1983, 109).

Die organisasie se beheerraad is die ontmoetingsplek tussen die eksterne beïnvloeders en die bestuur van die organisasie. Die partye maak in die raad kontak met mekaar en oefen

beheer uit oor die besluite van die organisasie en die aksies daarvan. Hulle kies ook in die raad die hoof uitvoerende amptenaar, pas direkte beheer in krisis toe en hersien bestuursbesluite en -werk. Die organisasie se raad kan só die organisasie beheer, maar kan aan die ander kant net adviserend wees of 'n fasade wees om totale bestuursbeheer te verskans (Mintzberg, 1983, 91).

b. Interne beïnvloeders

Die interne beïnvloeders is die lede van die organisasie wat 'n invloed in die besluitneming van die organisasie kan uitoefen. Interne beïnvloeders is gewoonlik gemotiveerd om 'n politieke rol te speel en is in 'n posisie om dit te doen weens die volgende redes: (1) Interne beïnvloeders het 'n sterk verbintenis tot die organisasie weens hulle afhanklikheid daarvan. (2) Hulle ken die organisasie goed omdat hulle baie tyd daarin spandeer. (3) Hulle neem die besluite en voer dit uit - omdat die eksterne beïnvloeders nie hierdie vermoë het nie, verg dit heelwat energie van eksterne beïnvloeders om die interne koalisie te beïnvloed (Mintzberg, 1983, 111).

Die hoof uitvoerende beampte, wat deur die beheerraad aangestel word, is gewoonlik die raad se spreekbuis na die interne koalisie toe. Hy/sy moet die dikwels uiteenlopende standpunte van die raad saamvat in sy/haar kommunikasie met die interne koalisie en daarom besit hierdie beampte baie informele invloed. Die hoof uitvoerende beampte moet die eksterne invloed dus omskakel in interne aksie. Die hoof uitvoerende beampte kan dit egter nie alleen doen nie. Dié beampte het hulp nodig. Dit bestaan gewoonlik uit 'n middelbestuur, analiste en ondersteuningsdienste. Hierdie hulp word deur persoonlike inmenging (direkte bevel, uitspel van besluitnemingsbevoegdhede of hersiening van besluite) en burokratiese reëls¹ (standaardisering van werk en uitsette) beheer.

Die hoof uitvoerende beampte het 'n hoë vlak van verbintenis tot die organisasie en is gewoonlik prestasie gedrewe. Hulle is die belangrikste interne beïnvloeders in organisasies. Naas hulle deel die senior bestuurders in die mag van die hoofbestuurder. Hulle ondersteun die doelstellings van die hoofbestuurder. Hoe verder bestuurders van die hoofbestuurder gesetel is, hoe minder is hulle afgeleide mag (Mintzberg, 1983, 126).

Naas die hoof uitvoerende beampte is die middelbestuurders, operateurs, professionele persone, analiste en ondersteuningsdienste belangrike interne beïnvloeders.

Middelbestuurders se politieke spel hou dikwels verband met 'n poging om hulle afdelings te laat groei (Mintzberg, 1983, 129). Daardeur kan hulle vir hulleself bevordering bewerkstellig.

Operateurs begeer stabiliteit in werksomstandighede en sosiale verhoudinge. Daarom tree hulle beskermend op ten opsigte van die status quo. As polities opgetree word, word dit in gesamentlike optrede gedoen (Mintzberg, 1983, 131). Professionele persone steun egter op hulle spesiale kundigheid en vaardighede en professionele verenigings in interne politieke handeling.

Analiste in organisasies moet verandering bestuur. Daarom put hulle voordeel uit beheerde verandering, toenemende burokratisering en ekonomiese doeltreffendheid en sal dit met politieke optrede bevorder (Mintzberg, 1983, 137).

Ondersteuningsdienste binne die organisasie (skoonmakers, spyseniering, beskermingsdienste, ens.) besit min interne invloed in vergelyking met ander tipes interne groepe (Mintzberg, 1983, 138). Dit kan tot frustrasie en politieke optrede aanleiding gee.

Mintzberg som die rol van interne en eksterne beïnvloeders as volg op: magtige beïnvloeders beïnvloed die basiese strategie van die organisasie, mindere beïnvloeders beïnvloed die bysake aan die basiese strategie en beïnvloeders in die algemeen beïnvloed die verdeling van surplusse (Mintzberg, 1983, 250-251).

Die invloed van interne beïnvloeders word ook grootliks bepaal deur hulle vermoë om verandering so te bestuur dat die uitkomste tot hulle eie voordeel sal wees. Hulle benut die geleentheid wat hulle voordoen. Pfeffer sê: "Changes come about when those presently out of power are able to articulate a new set of strategies which are more consonant with present environmental contingencies and are able to generate sufficient support for implementation within the organization." (Pfeffer, 1981, 339). Interne beïnvloeders kan dus hulle invloed uitbrei indien hulle nuwe geleentheid kan raaksien en

ondersteuning vir die aanspreek daarvan kan opwek.

Hierdie beïnvloeding is 'n dinamiese proses met eindelose variasies wat daarin moontlik is. Wallace Sayre en Herbert Kaufman skryf byvoorbeeld: "In much the same way, the city's administrative agencies are not monoliths but aggregates of components enjoying varying degrees of autonomy. Each department head must learn to deal with his deputies and assistants, his bureau chiefs, sometimes his organized bureaucracies. The organized bureaucracies are likewise splintered along functional, religious, professional, trade union, rank, and other lines." (Sayre en Kaufman, 1968, 130) Beïnvloeding vind dus op verskillende vlakke, met verskillende intensiteit, motiewe en bronne en sukses plaas wat dit 'n baie dinamiese en vloeibare karakter gee.

c. Struktuur van organisasie

In 'n organisasie word magsverhoudinge net gedeeltelik deur die lede daarvan bepaal. Die struktuur van organisasies speel ook 'n baie belangrike rol in die magsverhoudinge. Die struktuur se rol lê veral in die wettiging (legitimering) van mag. Die hele gesagstruktuur van 'n organisasie speel 'n belangrike rol in hoe mag binne die organisasie uitgeoefen word. Wanneer 'n spesifieke magsverdeling binne 'n organisasie aanvaar en verkies word, is die magsopset geoorloofd (gelegitimeerd) en is magsgebruik dan makliker vir bogeskiktes en word dit as normaal beskou deur ondergeskiktes. 'n Magsopset in 'n organisasie word meesal geregverdig op grond van doeltreffendheid en wins. Omdat hierdie doelwitte bo verdenking gestel word, is dit moeilik om 'n samehangende magsopset wat daarop geskoei is, te bevraagteken.

Gewoonlik hou die ideologie van die organisasie verband met die struktuur daarvan. Ideologie is 'n denkbild van waarvoor die organisasie staan en hoe dit bereik moet word. Ideologie en lojaliteit het 'n belangrike beheerfunksie in organisasies uit (Mintzberg, 1983, 117). Ideologie hou verband met 'n gevoel van sending - begeerte om iets te bewerkstellig. Ideologie word verder uitgebou deur tradisie en legendes. Dit kan 'n baie sterk mag in organisasies wees as die lede van die organisasie met die ideologie identifiseer (Mintzberg, 1983, 161).

Henry Mintzberg (1983, 528-530) meen dat daar veral drie ideologiese magte in organisasies bestaan. Die een is 'n fokus op sosiale ideale, die tweede is 'n fokus op ekonomiese ideale en die derde is 'n fokus op bestuursideale. Beïnvloeders kan hewig van mekaar verskil oor watter ideale prioriteite in organisasies moet wees weens verskille in hulle ideologiese opvattinge. Dié wat op sosiale ideale fokus (1) lewer pleidooie vir die nasionalisering van organisasies om sodoende gedwing te word om sosiale doelwitte na te streef of (2) eis dat organisasies indringend gedemokratiseer moet word of (3) vra die instelling van streng beheermaatreëls om organisasies te beheer of (4) ywer vir sterk drukgroepe om organisasies te dwing om sosiaal sensitief te wees. Beïnvloeders wat op bestuursideale fokus glo dat 'n goeie bestuurspan vertrou moet word om die regte besluite vir 'n organisasie te neem: sosiaal en ekonomies. Beïnvloeders wat op ekonomiese ideale fokus (1) beklemtoon ekonomiese doelwitte en ondersteun sosiale doelwitte in hoe verre dit ekonomiese voordele vir die organisasie sal meebring of (2) bevorder ekonomiese doelwitte alleenlik en verwerp sosiale doelwitte omdat dit as 'n ekonomiese las beskou word of (3) struktureer die organisasie om so die grootste moontlike ekonomiese voordeel vir die eienaars daarvan te bewerkstellig.

Ideologie kan aan die een kant só samebindend wees dat dit teenstanders daarvan effektief uitsluit van beïnvloeding óf dit kan so verdelend wees dat dit juis die oorsaak van fel politieke konflik in organisasies is.

Ideologie is bykans nooit stabiel nie. Hoewel dit mense se denkpatrone oor lang tye kan beheers, het dit 'n deining. Soms oefen dit 'n sterker beheer uit as ander kere.

Burokrasieë is ook gewoonlik die resultaat van 'n ideologie wat by die organiseerders daarvan in die verlede geheers het. Burokrasieë het dus die geneigdheid om 'n stremmende invloed uit te oefen in die implementering van nuwe beleidsrigtings (Jones, 1995, 91). Beheermaatreëls wat in die verlede suksesvol was in die kontroliering van amptenare se aktiwiteite kan egter in 'n nuwe fase ontoepaslik wees.

Lede van organisasies se ruimte vir politieke optrede word dus grootliks voorgeskryf deur die heersende struktuur en ideologie van die organisasie.

d. Magsopsette

Henry Mintzberg (1983, 307) identifiseer ses magsopsette in organisasies. Hulle word in Tabel 8 (met die bypassende tipes eksterne en interne koaliesies) uiteengesit:

Tabel 8 Ses magsopsette in organisasies

Magsopset	Eksterne koalisie	Interne koalisie
Instrumenteel (Min interne politiek. Organisasie dien doelwitte van eksterne beïnvloeders)	Dominerend (Beheer interne koalisie)	Burokraties (Interne vryheid beperk: kan besluit oor middele om gestelde doelwitte te bereik)
Geslote sisteem (Organisasie doelwitte word nagestreef. Dit laat ruimte vir 'n interne magspel in opbou van interne koninkrykies)	Passief (Interne koalisie is outonoom)	Burokraties (Heelwat interne vryheid, maar beperk deur burokratiese reëls)
Outokraties (Min interne politiek. Werknemers is lojaal teenoor die hoof of verlaat die organisasie)	Passief (Interne koalisie is outonoom)	Verpersoonlik (Heelwat interne vryheid, maar hang af van grootte en onsekerhede)
Missionaries (Min interne politiek. Energie is gefokus op die maksimalisering van die gestelde missie)	Passief (Interne koalisie is outonoom)	Ideologies (In beginsel baie vryheid, maar in praktyk min weens tradisie en norme)
Meritokrasie (Interne politiek fokus op verdeling van bronne en terrein)	Passief (Interne koalisie is deels outonoom)	Professioneel (Heelwat interne vryheid, maar beperk deur professionele reëls)
Politieke arena (Alle energie is gefokus op die interne politiek)	Verdeeld (Wederkerige beheer tussen eksterne en interne koalisie)	Verpolitiseer (Konflik beperk interne vryheid)

Henry Mintzberg (1983, 470-473) argumenteer dat elk van hierdie magsopsette in enige ander tipe oor tyd kan verander. Hy toon egter aan dat (1) die instrumentele magsopset neig om 'n geslote magsopset te word, want groei versprei eksterne invloede, (2) die geslote magsopset neig daarna om 'n verpolitiseerde magsopset te word weens belangrike beïnvloeders se weerstand teen administrateurs, (3) die outokratiese magsopset neig tot die disintegrering van die organisasie of instrumentele magsopset of missionêre magsopset

wanneer die stigter die organisasie verlaat, (4) die missionêre magsopset neig na disintegrering van die organisasie of geslote magsopset weens stagnasie, (5) die meritokratiese magsopset neig na die verpolitiseerde magsopset weens die uitbuiting van vakkundige mag en (6) die verpolitiseerde magsopset neig na die outokratiese magsopset as 'n poging om die organisasie te red of die disintegrering van die organisasie weens te veel spanning (Mintzberg, 1983, 469-502).

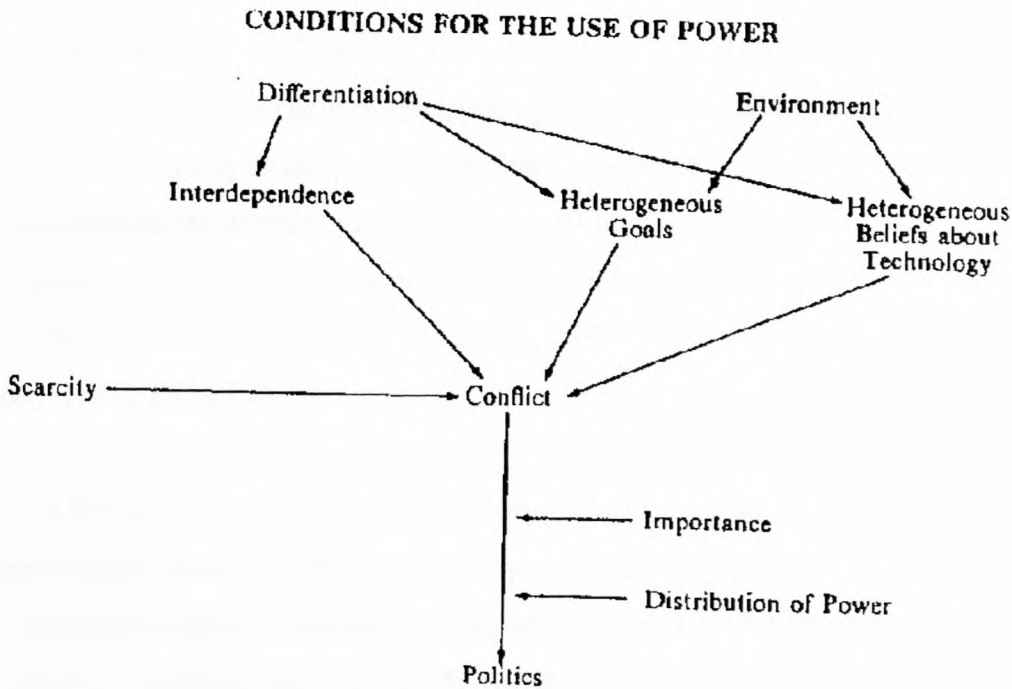
Henry Mintzberg se identifisering van politieke rolspelers is een poging. Ander indelings is ook moontlik. Vir ons doel is die onderskeiding tussen verskillende tipes eksterne en interne beïnvloeders en organisasie struktuur en ideologie as politieke rolspelers in organisasies belangrik. Dit is die faktore wat mag binne plaaslike regerings uitoefen en wat verreken moet word in 'n beskrywing van plaaslike magsopsette. Die voordeel van Henry Mintzberg se onderskeidings is sy handhawing van die dinamika van hierdie interne politiek. Dit bereik nooit 'n volmaakte balans nie. Die wanbalans in mag gee voortdurend aanleiding tot 'n politieke spel wat voortdurend nuwe verhoudinge en opstellings tot gevolg het.

4.3. Redes vir politieke optrede

Robert Miles voer vyf redes aan vir politieke gedrag in organisasies (Griffin en Moorhead, 1986, 400-402). Dit is: (1) Dubbelsinnige organisasiedoelwitte bied geleentheid vir politieke optrede omdat 'n wye verskeidenheid van handeling beskou kan word as geskik vir doelbereiking. (2) Skaars bronne veroorsaak dat mense nie dit kry wat hulle glo hulle verdien of benodig nie. Hulle kan dan politieke handeling oorweeg om hulle voordele te verbeter. (3) 'n Gevorderde tegnologiese omgewing is kompleks van aard en dit bevorder onsekerheid wat 'n goeie teelaarde vir politieke handeling is. (4) Besluitneming wat nie gestruktureer is nie, lei tot politieke handeling. (5) Organisasieverandering impliseer onsekerheid en dubbelsinnigheid wat politieke handeling voed.

Jeffrey Pfeffer se identifisering van bronne oorvleuel grootliks met dié van Miles, maar bykomend daartoe lê hy baie klem op die rol van die gedifferensieerde struktuur van

organisasies om politieke optrede tot gevolg te hê. Pfeffer beklemtoon veral die politieke rol van die gedifferensieerde struktuur van organisasies, die voorkoms van beperkte bronne en 'n gekompliseerde omgewing. Dit word aangedui in figuur 7.



Figuur 7 'n Model van die omstandighede wat aanleiding gee tot die gebruikmaking van mag en politiek in besluitneming binne organisasies
(Woordeliks uit Pfeffer, 1981, 69).

Differensiasie, sê Pfeffer, gee aanleiding tot verskille oor doelwitte wat nagevolg moet word en metodes wat aangewend moet word. Hierdie verskille kan spruit uit verskillende tydsraamwerke waarmee verskillende afdelings in die organisasie werk. Sommige beklemtoon korttermyn doelstellings en ander langtermyn doelstellings. Verskille kan ook daarop berus dat sommige afdelings sterk gestruktureerd is terwyl ander meer ongestruktureerd is. Al hierdie verskille gee aanleiding tot 'n groot verskeidenheid van doelwitte wat konflik aan die hand werk. Verskille in doelwitte bestaan nie net tussen afdelings nie, maar ook binne afdelings kan konflikterende doelwitte voorkom.

Byvoorbeeld: die vinniger lewering van dienste kan bots met die uitbreiding van dienste in 'n afdeling. Rolle binne 'n organisasie is dus gedifferensieerd en het uitlopende verwagtinge tot gevolg, wat spanning in die hand werk (Pfeffer, 1981, 71-74).

Hierdie verskille en spanning kan aanleiding gee tot konflik. Dit sal veral geld as die verskille verband hou met belangrike motiverende aspekte van rolspelers se handelinge. Bogenoemde in organisasies gee daarom meesal by aanstelling voorkeur aan personeel wat sal inpas by die kultuur van die organisasie om so die potensiaal van konflik te verminder (Pfeffer, 1981, 76).

Indien gesag, ideologie en kundigheid nie meer genoegsame invloed uitoefen nie, sal interne politiek deur die lede van 'n organisasie gespeel word. Interne politiek kom daarom veral voor waar doelstellings onduidelik is of eiebelang (van afdelings), eie werk, groepsbelange, bande met eksterne beïnvloeders en persoonlike belange oorbeklemtoon word (Mintzberg, 1983, 174-182).

4.4. Strategieë vir interne politieke optrede

Die strategieë vir interne politieke optrede berus op vyf magsbronne. Dit is dwang (benut vrees), beloning (benut belonings), gesag (benut posisie), kundigheid (benut kennis) en verwysing (benut persoonlikheid of bronne) (Luthans, 1995, 322-325 en Robbins, 1998, 397-400. Sien ook Swart, 1993, 42-47). Op grond hiervan word 'n verskeidenheid van strategieë aangewend in magsuitoefening.

Ricky Griffin en Gregory Moorhead onderskei die volgende strategieë vir interne politieke handelinge (Griffin en Moorhead, 1986, 402-406): (1) Die beheer van soveel inligting as moontlik. (2) Die beheer van kommunikasielyne. Dit kan tot eie voordeel aangewend word. (3) Die gebruikmaking deur bestuurders van konsultante wat hulle eie sienswyses ondersteun. (4) Die uitoefening van mag deur bestuurders deur die sakelys vir besluite te bepaal. (5) Die speel van 'n fyn politieke spel deur bestuurders waardeur hulle sorg dat hulle nie deel het aan kontroversiële sake nie. (6) Die gebruikmaking van beeldbou as 'n slim politieke handeling waardeur 'n magsbasis uitgebou word vir 'n beplande saak wat voorlê. (7) Die vorming van koalisies deur ander rolspelers te oortuig dat samewerking noodsaaklik is om sekere sake af te handel. (8) Medebepaling van die riglyne waarvolgens 'n besluit geneem word om 'n sekere uitkoms te bewerkstellig.

Jeffrey Pfeffer het baie meer diepgaande oor die strategieë vir interne politieke optrede geskryf as Griffen en Moorhead. Hy identifiseer drie onderliggende doelwitte wat alle politieke strategieë en taktiek in organisasies onderlê (Pfeffer, 1981, 137-138). Die eerste is om mag so onopsigtelik as moontlik uit te oefen. Die tweede is om die besluitnemingsproses, beslissings, mag en invloed te wettig. Die derde is om ondersteuning en mag vir 'n sekere standpunt te verkry. Hy gaan dan oor om die algemene politieke strategieë te beskryf wat aangewend word in organisasies.

4.4.1. Algemene strategieë

Jeffrey Pfeffer meld die volgende ses strategieë wat veral in organisasies aangewend word (Pfeffer, 1981, 137-177).

- a. 'n Besluit kan relatief onopsigtelik in 'n rigting gestuur word deur spesifiek inligting en beoordelingsmaatstawwe aan te bied en te beklemtoon hoe 'n spesifieke uitkoms van die besluitnemingsproses sal bevoordeel. Pfeffer verwys na verskeie studies waarmee hy hierdie standpunt bevestig (Pfeffer, 1981, 138-142). Hierdie strategie ondermyn egter die kwaliteit van besluitneming omdat dit juis die inligting en die beoordelingsmaatstawwe, op grond waarvan die besluit geneem word, beperk.
- b. Organisasies beskik gewoonlik oor die nodige kundigheid om sy probleme te oorkom. Kundiges van buite word egter dikwels gebruik om besluite die voorkoms van 'n rasonale keuse te gee. Mag kan binne 'n organisasie so wyd verspreid lê dat dit moeilik is om vir 'n gegewe standpunt genoegsame steun binne die organisasie op te bou. Konsultante se aanbevelings dra gewoonlik meer gewig as aanbevelings van binne die organisasie. Dit spruit uit die opvatting dat konsultante objektief en kundig is op die terrein waarop die besluit geneem moet word. Konsultante word benut in organisasies waar mag verspreid lê en waar besluite oor belangrike sake geneem moet word. Die werwing van konsultante is ook 'n politieke proses omdat die konsultante se kennis nie interne kundigheid oorbodig moet maak nie. Die persone verantwoordelik vir kommunikasie met die

konsultant, beklee daarom strategies 'n belangrike posisie.

- c. Mag kan onopsigtelik uitgeoefen word deur te verhoed dat sekere besluite tot 'n beslissing gevoer word. Heelwat van die spanning tussen werkgewers en werknemersorganisasies gaan oor watter items deel van die onderhandelinge se sakelys moet uitmaak. Wanneer 'n item wel op die sakelys gekom het, kan die posisie waarin dit op die sakelys geplaas word betekenisvol in die besluitnemingsproses wees. 'n Sakelys kan so gestruktureer word dat besluite op items in die begin van die sakelys reeds besluite op items later op die sakelys voortuitloop. Soos wat besluite op grond van 'n sakelys geneem word, kan afleidings gemaak word oor rolspelers se standpunte en dit het ook 'n effek op die uitslag van latere items op die sakelys. Besluitneming oor latere items op die sakelys geskied gewoonlik onder tydsdruk en dit kan as 'n politieke strategie gebruik word. Sakelyste word nie as politieke dokumente beskou nie en is daarom nuttig vir die onopsigtelike aanwending van mag.
- d. Die vorming van 'n koalisie is 'n belangrike tegniek in besluitneming. (Samuel Bacharach en Edward J. Lawler het in hulle boek *Power and Politics in Organizations* (1981) die rol van koalisies breedvoerig uiteengesit. Hulle hipoteses word in Bylae 1.4 gelys.) Afdelings van 'n organisasie vorm soms 'n koalisie met buite-instansies en gebruik daardie koalisie om die interne organisasiepolitiek te beïnvloed. Die buite-instansies en die organisasie is gewoonlik interafhanklik van mekaar en die afdeling wat 'n koalisie met 'n buite-instansie aangaan deel gewoonlik gemeenskaplike belange (Pfeffer, 1981, 160). Gewoonlik is daar min lede van 'n organisasie wat kontak met buite-instansies het en dit vir interne politiek kan aanwend. Dit hou die risiko in dat ander lede van die organisasie die gebruikmaking van buite-instansies as onlojaal teenoor die organisasie kan beskou. Binne 'n organisasie soek 'n swakker afdeling gewoonlik 'n koalisie met 'n sterker afdeling op grond van gemeenskaplike belange om dit te bevorder. Koalisies is gewoonlik vloeibaar en hang af van die betrokke sake wat tot beslissing gebring word (Pfeffer, 1981, 163).

Koalisies kan ook opgebou word deur lojale ondersteuners te bevorder of nepotisme toe te pas. 'n Dominerende afdeling se bestuur kan byvoorbeeld sorg dat lede van daardie afdeling bevorder word tot hoofde van ander afdelings. So word die dominante posisie van die afdeling beskerm (Pfeffer, 1981, 164).

Belonings in 'n organisasie is dikwels nie 'n zero-som nie. Koalisies kan dus opgebou word deur te verseker dat daar vir al die rolspelers 'n voordeel ingebou is. Op grond van die bestuur se vermoë om koalisielede te beloon, kan koalisies effektief in besluitneming aangewend word (Pfeffer, 1981, 166).

- e. Koöptering is 'n tegniek wat gebruik word om lede van 'n organisasie, wat moontlik 'n besluitnemingsproses kan benadeel, in te bind in daardie besluitnemingsproses. Sulke lede word deur die inbinding onder druk geplaas om te konformeer en met die besluitnemingsproses te identifiseer (Pfeffer, 1981, 167). Gekoöpteerde lede word blootgestel aan bykomende inligting met betrekking tot die saak onder behandeling en deur hulle persoonlike kontak met ander besluitnemers ontwikkel hulle ook begrip vir ander standpunte. Gekoöpteerde lede beleef ook groepsdruk. Hulle deelname aan en betrokkenheid by die groep bind hulle in die proses in sodat hulle beskouings mettertyd met die groep s'n ooreenstem. Koöptasie tot 'n groep impliseer ook dat die lid geëtiketteer word as 'n groepslid van daardie spesifieke groep en dit beïnvloed die lid se handeling en beskouings. Gekoöpteerde lede verkry ook toegang tot betekenisvolle bronne wat hulle nie sommer sal wil verloor nie. Hulle word daarom versigtiger om nie aanstoot te gee en hulle gekoöpteerde posisie te verloor nie (Pfeffer, 1981, 171).

Koöptasie beteken dat geheimhouding en beheer daadwerklik verminder. Mag hou verband met die beheer van inligting en met gekoöpteerdes weeg daarom hierdie verminderde beheer bewustelik op teen die voordele wat uit die koöptasie verkry kan word. Nietemin kan gekoöpteerde lede 'n betekenisvolle invloed uitoefen en kan daarom die beheer van die oorspronklike groep minder maak (Pfeffer, 1981, 172).

- f. 'n Struktuur wat dikwels aangewend word om ondersteuning vir besluite te vestig, is die komitee. Komitees word gewoonlik gebruik om besluite wat nie maklik algemene aanvaarding sal ontvang nie, deurgevoer te kry. Dit beteken dus dat komitees lomp besluitnemingsliggame is. Dit word saamgestel vir sake waaroor daar nie beslissingseenstemmigheid bestaan nie en wat moeilik algemene aanvaarding ontvang (Pfeffer, 1981, 175). Komitees gedy dus in 'n heterogene omgewing. Die bestaan van komitees help ook om die algemene besluitnemingsprosesse van die organisasie te wettig.

Stephen P. Robbins (1998, 405-406) het 'n eie indeling. Hy identifiseer sewe strategieë vir interne politieke optrede. Hulle is, volgens hom:

- a. Beredenering. Dit is die oortuiging van mense deur 'n redelike aanbieding van idees.
- b. Vriendelikheid. Vlei, nederigheid of vriendelikheid word gebruik voor 'n versoek gerig word.
- c. Koalisie. Die ondersteuning van ander mense in die organisasie word verkry om 'n versoek te ondersteun.
- d. Onderhandeling. Voordele of gunste word verruil vir ander voordele of gunste.
- e. Selfgelling. Inskiklikheid word geëis, waarskuwings word herhaal of bevele word gegee.
- f. Hoër gesag. Die ondersteuning van hoër vlakke in die organisasie word verkry om 'n versoek te ondersteun.
- g. Sanksies. Organisasie-verwante belonings en strawwe word aangewend.

Watter van hierdie tipes interne politieke strategieë aangewend sal word, hang af van die bogeskiktes se beskouing van watter handeling die grootste voordeel sal oplewer (Robbins, 1998, 406). Ander faktore soos die kultuur van die organisasie en die persoonlikheid van die bogeskikte kan natuurlik ook 'n belangrike rol speel in hoe die persoon sal handel.

Stephen P. Robbins het ook aangetoon dat werknemers handeling openbaar om die effek van magshandeling op hulle te minimaliseer. Hy noem dit verdedigende gedrag (Robbins, 1998, 420-421). Hy verdeel hierdie verdedigende magshandeling (want dit is manipulerend van aard) in drie groepe. Hulle is:

- a. Vermydende gedrag (Die voorbeelde hiervan wat Robbins (1998, 420) noem, is (1) om streng by die reëls te hou deur oorkonformering, (2) om die verantwoordelikheid van 'n besluit of taak vir iemand anders te gee, (3) om te onkundig of te onbekwaam vir 'n taak voor te hou, (4) om mense net as objekte te hanteer, (5) om 'n taak uit te rek of (6) om in die openbaar ondersteuning vir 'n taak te gee, maar dit nie uit te voer nie.)
- b. Blaam te vermy (Robbins (1998, 420-421) se voorbeelde is: (1) Dokumenteer handeling om bevoegdheid voor te gee, (2) speel veilig deur slegs take te onderneem wat 'n goeie kans op sukses het, (3) regverdig handeling om negatiewe uitkomst te beperk, (4) plaas oorsake vir negatiewe uitkomst op eksterne faktore, (5) wanvoorstelling van inligting om en (6) om te poog om 'n verkeerde besluit te voorkom deur nog meer bronne daarvoor te mobiliseer.)
- c. Verandering vermy. (Robbins (1998, 421) noem twee voorbeeld in hierdie verband: (1) Weerstand bied teen verandering en (2) eie terrein te beskerm.)

Hierdie strategieë gee 'n algemene beeld van die gesofistikeerde tegnieke wat in interne politiek aangewend kan word. Fred Luthans gee nog drie lyste van spesifieke magstrategieë wat hy in die literatuur gevind het (Luthans, 1995, 333-336). Jurie Swart se lys kan ook geraadpleeg word (Swart, 1993, 50-55). Hierdie strategieë oorvleuel grootliks met dit wat in hierdie studie gerapporteer is. Indien spesifiek die magstrategieë binne plaaslike regerings bestudeer word, sou dit tog belangrik wees om Luthans en Swart se lyste en meegaande besprekings ook te verreken. In die algemeen wys hierdie strategieë dat enige plaaslike magsopset teorie die belangrikheid van die interne politiek in plaaslike regerings nie moet onderskat nie.

4.4.2. Die strategiese aanwending van taal en simbole

Jeffrey Pfeffer het ook 'n baie relevante en belangrike beskrywing gegee van hoe taal en simbole gebruik kan word om ondersteuning te mobiliseer en teenstanders te ontmagtig. Dit is belangrike strategieë in die Suid-Afrikaanse opset en daarom word Pfeffer se insigte hier breedvoerig weergegee. Hy meen dat die politieke taal en simbole wat binne 'n organisasie gebruik word belangrike inligting verskaf oor die aard van sy politieke funksionering (Pfeffer, 1981, 180). Bogenoemde in 'n organisasie gebruik taal en simbole om die houdings, beskouings en opvattinge van lede te vorm of te beïnvloed. Taal en simbole word byvoorbeeld aangewend om besluite te regverdig. Taal en simbole is nie aspekte van die besluitnemingsproses self nie. Inligting, bronne en struktuur speel eerder daarin 'n oorheersende rol. Taal en simbole is eintlik handige middele om ondersteuning te mobiliseer en teenstanders stil te maak met betrekking tot die besluitnemingsproses en die uitkomst van die besluitnemingsproses te regverdig.

Die gestruktureerde funksionering van 'n organisasie word deur lede van die organisasie geïnterpreteer in die lig van hulle eie ondervindinge en omstandighede daarin. Op grond daarvan bou hulle beskouings (persepsies) op oor die organisasie se funksionering wat kan verskil van die werklike toedrag van sake. Lede kan ook uiteenlopende beskouings oor dieselfde faset van die organisasie ontwikkel. Hierdie betekenisgewing deur die lede van 'n organisasie raak die beslissings wat in 'n organisasie geneem word. Lede staan nie objektief teenoor 'n beslissing nie, maar beoordeel dit op grond van 'n wye sosiale raamwerk. Dit is deel van die magspel in 'n organisasie om hierdie beskouings van die lede te manipuleer.

Die belangrikste middel tot die beskikking van bogenoemde om hierdie beskouings te manipuleer is taal. Taal is 'n kragtige middel om mense te oortuig van 'n sekere beskouing. Taal is toeganklik, maar baie buigsaam. Sekere sake kan deur middel van taal verdoesel word terwyl ander uitgelig word (Pfeffer, 1981, 193). So kan betekenis gemanipuleer word. Bogenoemde kan daarom hulle eie posisie deur middel van die taalinhoud wat hulle gebruik, beskerm. Bogenoemde gebruik taal om die opvatting te skep dat die organisasie se funksionering op berekenende beplanning berus. Daardeur word by

ondergeskiktes die opvatting gevestig dat die organisasie rasionele besluitnemingsprosedures en beplanning het. Dit word deur die ondergeskiktes geglo en nie bevraagteken nie.

Bogeskiktes weerhou dikwels inligting van ondergeskiktes sodat dit nie beoordeel kan word nie of dit word selektief deurgegee. Simboliese handeling of simboliese taal kan veral goed gebruik word in omstandighede waar dit moeilik is om besluite te beoordeel, voorkeure te bepaal en inligting min is. Weens 'n gebrek aan tyd en inligting is dit vir ondergeskiktes dikwels moeilik om simboliese handeling van wesentlike besluite te onderskei. Simboliese besluite kan aan ondergeskiktes voorgehou word as besluite met wesentlike waarde.

Taal is 'n baie sterk middel om mense mee te motiveer. Werksevaluering hang dikwels af van die soort taal waarmee die werk beskryf word. Deelnemende besluitneming en koöptasie is dikwels 'n simboliese handeling om 'n beeld van identifikasie met spesifieke groepe mense of organisasies uit te dra. Fasiliteite waar griewe ingelewer kan word, help op 'n simboliese vlak om ontevredenheid te hanteer sonder om veel druk op die administratiewe stelsel te plaas. Die afdanking van 'n bestuurder of afrigter het dikwels ook 'n simboliese boodskap. Die reaksie op die betrokkenes van die simboliese boodskap is baie groter as wat die spesifieke handeling op sigself vir hulle inhou (Pfeffer, 1981, 209).

Leiers kan deur simboliese handeling belangrike boodskappe aan lede van die organisasie oordra deur middel van die tyd wat aan 'n sekere aangeleentheid spandeer word of die verandering na 'n ander plek (nuwe kantoor of gebou) (Pfeffer, 1981, 210).

Jeffrey Pfeffer sluit sy betoog oor politieke taal en simbole af deur die vier algemene vorme van simboliese handeling te bespreek. Dit is taal, seremonies, die gebruikmaking van simbole en omstandighede.

- a. Beheer word in 'n organisasie verkry deur 'n gedeelde filosofie of kultuur². Dit word ontwikkel deur 'n gedeelde betekenisstelsel, geloof of organisasieparadigma.

Dit word veral verkry deur 'n gemeenskaplike taal wat die uniekheid van die organisasie verwoord. Met 'n twispunt tussen twee groepe binne 'n organisasie is dit dikwels 'n twis aan die hand van twee sterk politieke tale.

- b. Organisasies het verskeie seremonies om sy karakter te bevestig en ondersteuning te mobiliseer en teenkantiing te verminder. Rondom die vervanging van senior personeel kom belangrike seremonies voor om die organisasie te wys op die voordeel van die verandering en watter tipe optredes nie in die organisasie geduld word nie. 'n Tegniek wat gebruik word is om die persoon wat vervang word verdag te maak as verantwoordelik vir sekere probleme in die organisasie. Hierdie verdagmakery word bevestig aan die hand van 'n ondersoek en die persoon word dan ontslaan. Hierby kan die soekproses vir 'n plaasvervanger hoë sigbaarheid gegee word omdat dit die belangrikheid van die pos bevestig (Pfeffer, 1981, 217). Aan die aanstelling van die plaasvervanger word uiteindelik ook baie publisiteit gegee en sy/haar posisie word ook bevestig deur die aanvanklike vergaderings wat hy/sy inisieer. Daar is ook verskeie ander belangrike seremonies soos raadsvergaderings, komiteevergaderings, prysuitdelings en verkiesings van verteenwoordigers.
- c. Simboliese handeling word ook aangewend om mense binne organisasies te mobiliseer en teenkantiing te beperk. Voorbeelde daarvan is die herstrukturering van die organisasiestruktuur met nuwe pos- en afdelingsbenamings. Met nuwe name word die mag wat die ou simbole vergestalt het, verander deur die nuwe simbole. Op die oog af kom dit voor as 'n magsverskuiwing (Pfeffer, 1981, 221).
- d. Die fisiese plek van 'n handeling het ook 'n magsdimensie. Die grootte, plek en samestelling van 'n fisiese plek beïnvloed die interpretasie wat aan die aktiwiteit, wat daar beoefen word, gegee word. Die plasing van departemente in geboue van verskillende gehalte gee 'n aanduiding van die aansien van die verskillende departemente. Die plasing van senior personeel op hoër vlakke in 'n gebou en die voorsiening van groter kantore, lessenare en ander fasiliteite aan hulle bevestig hulle senioriteit. Die plek van die voorsitter aan 'n konferensietafel en die plek van

opponente aan die tafel speel 'n betekenisvolle rol in die verloop van die debat (Pfeffer, 1981, 226-227).

Hierdie onderafdeling toon onteenseglik die uiteenlopende strategieë wat vir magsuitoefening binne organisasies aangewend kan word. Dit is dus vanselfsprekend dat die binne politiek van plaaslike regerings ingewikkeld sal wees en weens die verdoeselende strategieë wat gebruik kan word, werklike magsuitoefening nie maklik bepaal sal kan word nie.

4.4.3. Strategieë vir die voortsetting van mag

Die politieke spel gaan nie net om die verkryging van mag nie, maar ook die behoud van mag. Daar bestaan in organisasies ook verskeie strategieë om die voortsetting van mag te verseker:

a. Die rol van verbintenisse.

Individue kan tot 'n besluit verbind word. Hierdie verbintenis kan so sterk wees dat individue traag is om daaraan te verander. 'n Besluit kan 'n manier van doen vestig wat verandering weerstaan (Pfeffer, 1981, 290). Dit is dus tot voordeel van maghebbers om lede van 'n organisasie verbind te laat voel tot besluite wat eintlik tot voordeel van die maghebbers is.

'n Verbintenis word bewerkstellig deur 'n wilsbesluit waardeur 'n persoon verantwoordelikheid vir sy/haar eie daade aanvaar. Verbintenisse spruit ook uit die mate waartoe 'n gekose handeling aan die publiek bekend gemaak word.

Verbintenisse word gevestig deur onherroepbare publieke gekose handelinge.

Wanneer 'n verbintenis ontstaan, bestaan daar die geneigdheid by so 'n persoon om die verbintenis in sy handelinge te bevestig, selfs teenoor teenstand en teenstrydighede (Pfeffer, 1981, 294-495). "In most organizational contexts, decisions are taken in public; they are made from several alternatives, and are explicit in terms of their implications for the individual's beliefs about the

desirable course of action for the organization to follow. Most organizational decision situations, therefore, are committing. What the literature on commitment suggests, is that individuals are likely to become bound to decisions regardless of their effectiveness and, in some instances, because of their ineffectiveness."

(Pfeffer, 1981, 296-197) Verbintenis tot besluite maak dit moeilik om 'n fout daarin te erken. Dikwels word meer bronne, beheer en inspanning versoek om 'n onsuksesvolle verbintenis te probeer omswaai na sukses. Verbintenis word nie maklik verwerp nie. Min dinge is vir 'n tydperk so suksesvol om sentralisasie te vermeerder en al hoe meer bronne te trek as 'n misplaaste verbintenis (Pfeffer, 1981, 298).

b. Die institusionalisering van organisasie kultuur

'n Tweede rede waarom 'n magsopset in 'n organisasie voortgesit word, is die neiging by mense om die manier waarop dinge in 'n organisasie gedoen word, die gesagspatrone en algemene handelingswyses, as die feitelike toedrag van sake te beskou waaraan nie getorring behoort te word nie (Pfeffer, 1981, 298). Hierdie neiging spruit uit die feit dat mense wat saamwerk gemeenskaplike opvattinge, beskouings en organisasiekultuur ontwikkel, wat die bestaande wyses van doen legitimeer en institusionaliseer. 'n Magsopset ontwikkel 'n geloofwaardigheid sodat dit as 'n gegewe in 'n organisasie aanvaar word. Pfeffer verwys na die insiggewende eksperiment van Lynne Zucker in hierdie verband wat duidelik aantoon hoedat 'n organisasiekonteks en veral 'n kantoorkonteks neig om gevestigde maniere van doen voort te sit (Pfeffer, 1981, 300-302). Gevestigde maniere van doen word so deel van 'n organisasie dat dit nie bevraagteken word nie. Die rede daarvoor is dat dit die basis is vir mense se organisasie aktiwiteite en gee so vir hulle sekuriteit in hulle handelinge in die organisasie.

c. Die selfvoortsetting van mag

'n Magsopset kan homself voortsit omdat die bogeskiktes bronne beheer waarmee hulle hul posisie kan beskerm en verbeter. Bogeskiktes is in 'n gunstige posisie om

bedreigings teen hulle posisie te onderdruk of uit te skakel.

d. Kontinuiteit in leierskap

Maniere van doen raak gevestig en 'n magsopset raak geset in 'n patroon as die leierskorps min verander. 'n Verandering in leiers daarteenoor beïnvloed die gebruiklike maniere van doen en wysig die aard van die magsopset (Pfeffer, 1981, 309).

e. Die effek van eienaarskap op geïntitutionaliseerde beheer

Die mate waartoe 'n manier van doen in 'n organisasie gevestigd raak, hang af of die hoof van die organisasie aangewys, verkies of uit die lede daartoe bevorder is. Die hoof wat die minste hou by gevestigde maniere van doen, is 'n hoof wat aangewys is (Pfeffer, 1981, 310). Beheerrade of direksies beïnvloed ook 'n organisasie se maniere van doen. Sulke organe wat 'n groot persentasie besturende lede vanuit die organisasie het, handhaaf tot 'n groter mate bestaande maniere van doen as organe met 'n kleiner persentasie. Die gevaar van geïntitutionaliseerde beheer, skryf Pfeffer, is: "If an organization, in which control is institutionalized, develops difficulties with performance, it is unlikely that the various possible corrective actions, including changing personnel, strategies, and structures will be taken very quickly." (Pfeffer, 1981, 315) Hierdie gevaar is die grootste in gevalle waar die eienaar van die organisasie die hoof is of na uittrede nog beheer kan uitoefen.

f. Organisasie reglemente

'n Organisasie se reglemente speel 'n baie groot rol om gevestigde maniere van doen in 'n organisasie te verseker. Daarom bestaan daar heelwat politieke spel om die verandering van die reglemente en reëls in 'n organisasie.

g. Institutionalisering as 'n reaksie teen 'n bedreiging van buite

Ondersoeke toon dat leiers van organisasies oor meer mag beskik ten tye van 'n krisis, as wanneer daar nie 'n krisis is nie. In krisistye word beheer opgeskerp. 'n Sterk ons-hulle gevoel ontwikkel en dié in die organisasie wat nie die beskouings van die organisasie ten volle onderskryf nie, word as dislojaal beskryf. Dit plaas groot druk op lede van 'n organisasie om in 'n tydperk van druk die organisasie se maatreëls te ondersteun. Kritiek van buite lei tot 'n regverdiging van optrede van binne en die uitbreiding van beheer om mislukkings reg te stel.

Institutionalising verseker stabiliteit, voorspelbaarheid en gesamentlike optrede in organisasies (Pfeffer, 1981, 327). Sonder stewige oorhoofse beheer sal organisasies voortdurend vasgevang wees in interne politiek wat gesamentlike aksie baie sal bemoeilik. As oorhoofse beheer egter te veel is, verhoed dit die organisasie om aan te pas by 'n vinnig veranderende omgewing, as die beheer te min is, kan dit die organisasie se funksionering lamlê. Daarom hou 'n tussenvlak van institutionalisering die meeste positiewe gevolge vir 'n organisasie in.

Jeffrey Pfeffer glo dat institutionalisering 'n baie belangrike faktor is wat verandering in organisasies vertraag (Pfeffer, 1981, 330-331). Hy voer aan dat verandering binne organisasies spruit uit die eksterne druk wat organisasies beleef. Die aanpasbaarheid van organisasies by hierdie eksterne druk hang veral af van die mate van institutionalisering daarin.

Uit die voorafgaande behoort dit duidelik te wees dat teorieë oor plaaslike magsopsette ruim voorsiening moet maak vir die interne politiek van plaaslike regerings. Die potensiële dinamika van hierdie interne politiek is so sterk dat dit 'n eie rigting kan inslaan onafhanklik van die eksterne politiek.

e. Bronne vir politieke optrede

Magsgebruik kom voor waar mense besluite en aksies wil beïnvloed. Daarvoor het hulle bronne, energie en politieke vaardighede nodig, anders gebeur niks nie (Mintzberg, 1983, 22-23, Robbins, 1998, 413-414).

Henry Mintzberg sê dat vir interne politiek wilskrag, vaardigheid, inligtingsbeheer, toegang tot invloedrykes en gebruikmaking van gesag, ideologie en kundigheid as magsbronne ingespan word (Mintzberg, 1983, 183-186). Hierdie bronne vestig mag, maar kan ook mag verdeel, omdat verskillende beïnvloeders oor verskillende bronne kan beskik of bronne tot 'n verskillende mate besit en dit teenoor mekaar gebruik.

Sekere tipes bronne word in magsisteme gekonsentreer. Mintzberg onderskei vyf: (1) Persoonlike beheer verskaf spesifieke verantwoordelikheid en oorkom die traagheid van ander invloedstelsels. (2) Burokratiese beheer sorg vir bestendigheid en oorkom die ondoeltreffendheid van ander invloedstelsels. (3) Ideologie gee lewe aan die organisatoriese omgewing wat gesag en kundigheid skep en oorkom die verdeeldheid wat die ander invloedstelsels kan kweek. (4) Kundigheid plaas mag waar dit die nodigste is in die organisasie en oorkom die vloei van mag na ander minder belangrike sektore. (5) Interne politiek verskaf plooibaarheid en oorkom die organisatoriese disfunksies wat gesag, ideologie en kundigheid as invloedstelsels kan oplewer (Mintzberg, 1983, 219-231). Mintzberg bou 'n groot deel van sy teorie van organisasiepolitiek op grond van hierdie magsisteme wat hy onderskei. Dit is nuttige onderskeidings om vorme van organisasiepolitiek te beskryf, maar so abstrak dat dit nie altyd duidelik is wat Mintzberg presies met die onderskeidings bedoel nie.

Jeffrey Pfeffer onderskei op 'n meer praktiese vlak die volgende bronne wat politieke rolspelers binne organisasies aanwend (Pfeffer, 1981, 99-135):

- a. Die afhanklikheid van mense van sekere persone in 'n organisasie is 'n bron van mag vir daardie persone. Organisasies reguleer hierdie afhanklikheidsverhouding gewoonlik streng. Bogenoemde is dus nie altyd in staat om die

afhanklikheidsverhouding ten volle te benut vir magsuitoefening nie.

- b. 'n Organisasie benodig personeel, geld, sosiale aanvaarbaarheid, kliënte en 'n verskeidenheid tegnologiese en materiële insette. Sommige van hierdie elemente is meer noodsaaklik vir die funksionering van die organisasie as ander. Daardie dele of individue in die organisasie wat die mees noodsaaklike bronne aan die organisasie kan verskaf, het meer mag as die ander dele of individue. Tipiese voorbeelde hiervan is: (1) Geld is 'n noodsaaklike bron vir die funksionering van 'n organisasie. Dié wat hierdie bron bestuur of bepaal sal noodwendig 'n verskeidenheid van besluite kan beheer. (2) Daardie rolspelers in 'n organisasie, wat oor die vermoë beskik om bykomstige bronne vir die organisasie te ontsluit, beskik oor meer mag as dié wat dit nie kan doen nie. (3) Rolspelers, wat bepalend is in die voorsiening van noodsaaklike bronne vir 'n organisasie, beskik oor mag (gewoonlik buite persone en instansies soos donateurs, regerings, trusts, ens.)³.
- c. 'n Sosiale rolspeler se mag in 'n organisasie hou verband met sy vermoë om onsekerheid te hanteer. Sulke rolspelers is byvoorbeeld tegnisi wat 'n noodsaaklike masjien in 'n produksieproses kan herstel as dit breek of regsgeleerdes wat die organisasie kan lei deur 'n regsgeding. Hierdie rolspelers beskik mag op grond van hulle vermoë om die onsekerheidsprobleem van 'n organisasie te hanteer.
- d. Rolspelers, wat 'n onvervangbare rol in 'n organisasie speel, beskik oor mag. Hierdie onvervangbare rol hou gewoonlik verband met die beheer van belangrike bronne vir die organisasie. Rekenaarprogrammeerders bou soms vir hulle so 'n onvervangbare rol op deur programme te skryf sonder om dit omvattend te dokumenteer. 'n Ander tegniek is om 'n gespesialiseerde taal te gebruik wat vir ander rolspelers onverstaanbaar is. Daarmee word eksklusiwiteit geskep op 'n terrein wat vir die organisasie noodsaaklik is. So word onvervangbaarheid ontwikkel. Nog 'n ander tegniek is om die organisasie onkundig te hou oor ander spesialiste wat moontlik die rol kan oorneem van die groep wat hulleself as onvervangbaar wil voorhou.

- e. Rolspelers kan oor mag beskik weens hulle vermoë om die besluitnemingsproses te beïnvloed. Rolspelers verkry mag in hierdie opsig op verskillende wyses: (1) Hulle kan dit verkry op grond van hulle vermoë om die voorveronderstellings waarop 'n besluit geneem word, te beheer. Begrotings word opgestel op grond van voorveronderstellings en daardie rolspelers wat oor beslissingsmag oor die voorveronderstellings beskik, oefen 'n belangrike beheerfunksie oor die besluitnemingsproses uit. (2) Die persone wat beheer uitoefen oor die alternatiewe wat beskikbaar is om te oorweeg in besluitneming, beskik oor mag. Met aanstellings vind daar 'n siftingsproses plaas sodat slegs 'n klein aantal van al die moontlike alternatiewe vir oorweging voorgelê word. Daardie rolspelers wat die sifting doen beskik oor mag. Dieselfde geld ten opsigte van ander tipes besluite. (3) Daardie persone, wat inligting ten opsigte van die evaluering van alternatiewe beheer, beskik ook oor mag. Wanneer aankope gedoen moet word, is die persone wat die aanbevelings moet motiveer in 'n posisie om die inligting oor alternatiewe so aan te bied dat hulle voorkeur 'n goeie kans sal hê om te slaag. Die ruimte wat rolspelers het om die besluitnemingsproses te beïnvloed word dikwels deur die aard van die organisasiestruktuur bepaal. Die struktuur word dikwels ontwerp om aan rolspelers hierdie ruimte te gee. Hierdie mag is dan 'n gegewe in die struktuur en spruit nie voort uit die manipulerings van die rolspelers nie.
- f. 'n Afdeling in 'n organisasie, waarin die lede eenstemmigheid oor hulle taak besit en saamwerk, het politieke groot voordele bo afdelings waarin dit nie voorkom nie. Afdelings met eenstemmigheid se versoeke dra uiteindelik 'n groter gewig in besluitneming as dié van afdelings waarin twiste voorkom.
- g. Vanuit 'n fenomenologiese oogpunt word gesê dat daardie afdelings van 'n organisasie wat in staat is om inhoud te gee aan die betekenis van 'n organisasie, in 'n magposisie is. Hulle kan die besluitneming oor die funksionering en die ontwikkelingsrigting van 'n organisasie beslissend bepaal.
- h. Individue kan mag in organisasies besit op grond van hulle vaardighede en vermoëns. 'n Paar faktore speel 'n baie belangrike rol in individue se vermoë om

mag uit te oefen. (1) Die eerste is die strukturele posisie van die individu. 'n Individu word struktureel bevoordeel of benadeel om mag uit te oefen. Die posisie van 'n individu in 'n organisasie impliseer 'n verantwoordelike vlak met gepaardgaande mag. Hierdie mag hou verband met die individu se vermoë om inligting te beheer. Dit hou ook verband met die belangrikheid van die afdeling binne die organisasie waaraan die individu behoort. 'n Belangrike afdeling bied meer magsgrond aan die individu as 'n minder belangrike afdeling. (2) Persoonlike vermoëns speel natuurlik ook 'n belangrike rol. Uitdrukkingsvermoë, kundigheid van die magsverdeling in 'n organisasie, kennis van die besluitnemingsprosesse en -reëls en selfvertroue in eie posisie word deur Pfeffer as betekenisvolle persoonlike eienskappe vir magsuitoefening uitgelig (Pfeffer, 1981, 132-133).

Bronne kan nie onbeperk vir magsdoelwitte aangewend word nie, want bronne is beperk. Konflik ontstaan in organisasies weens die skaarsheid van bronne (Robbins, 1998, 412). Die kompetisie vir posisies in 'n organisasie neem byvoorbeeld toe soos wat die beskikbare hoër poste skaarser word. Jeffrey Pfeffer meen dat die groei van organisasies deels toegeskryf moet word aan pogings om die konflik om skaars poste te verminder (Pfeffer, 1981, 83). Konflik kom egter ook net voor wanneer die beskouing bestaan dat die beslissings en bronne belangrik en krities is. Magsgebruik verg tyd en moeite en word daarom aangewend wanneer dit as noodsaaklik beskou word. Hierdie feit dat magsgebruik berus op die beskouings van die betrokke mense oor wat die gepaste handeling in daardie omstandighede sou wees, is belangrik. In organisasies is dit meesal nie duidelik watter keuses die meeste voordeel sal inhou nie. Keuses in organisasies hand dus meer af van die betekenis wat aan situasies gegee word as van harde feite. Omdat besluite dus in 'n meerduidige opset geneem moet word, wat oop is vir vertolking, kom interne politiek in organisasies voor met die doel om hierdie vertolking te beïnvloed (Robbins, 1998, 412).

Konflik kom ook meer voor waar mag nie gesentraliseer in die organisasie is nie, maar wyd verspreid is (Pfeffer, 1981, 87). Met hoë interafhanklikheid van onderdele van die organisasie en verspreide mag, sal meer politieke spel voorkom.

Die beskikbaarheid, toeganklikheid en aanwendingsmoontlikheid van bronne is 'n baie belangrike aspek van die interne politiek van organisasies. Die rol daarvan in plaaslike regerings moet verreken word in plaaslike magsopset teorieë. Plaaslike regerings se bron van inkomste het byvoorbeeld 'n effek op sy beleidsfokus. 'n Plaaslike regering wat beperkte bronne van buite homself ontvang, sal ontwikkeling steun wat sy belastingbasis sal verbreed. Hierdie ontwikkeling bevoordeel nie noodwendig die behoeftes van die plaaslike gebied nie. Belangrike plaaslike bronne moet dan aangewend word vir die ontwikkeling in plaas van die lewering van gelyke dienste aan almal.

Plaaslike regerings wat ruim ondersteuning van buite hulle gebied ontvang, kan oneffektief wees omdat hulle nie dienste kan skik tot alle groeperinge se bevrediging nie. Hulle is ook geneig om dan te mors. Streng kontrole word skietgegee, omdat die geld nie van plaaslike oorsprong is nie en die publieke aanspreeklikheid nie so direk ten opsigte daarvan beleef word nie (Jones, 1995, 86).

4.5 Tipes interne politiek

In hierdie onderafdeling illustreer ons die groot verskeidenheid tipes interne politiek wat in organisasies voorkom. Veral Henry Mintzberg het hieraan aandag gegee. Hy onderskei byvoorbeeld 13 politieke spele wat binne organisasies gespeel kan word (1983, 188):

"Games to resist authority: The insurgency games

Games to counter the
resistance to authority:

The counterinsurgency games

Games to build power bases:

The sponsorship game (with superiors)

The alliance-building game (with peers)

The empire-building game (with subordinates)

The budgeting game (with resources)

The expertise games (with knowledge and skills)

The lording game (with authority)

Games to defeat rivals:

The line versus staff game

The rival camps game

Games to effect

organizational change:

The strategic candidate game
The whistle-blowing game
The young Turks game"

Hierdie lys van spele gee 'n goeie aanduiding van die wye verskeidenheid politieke spele wat binne organisasies gespeel kan word. Elk van hierdie spele word gekenmerk deur sy eie motiewe en strategieë. Ons bespreek nie hierdie spele hier verder nie. Dit is vir ons doel genoegsaam om op hierdie wyse die verskeidenheid van politieke aktiwiteit in organisasies te illustreer.

Henry Mintzberg (1983, 232-233) toon ook aan dat koalisievorming 'n baie belangrike politieke aktiwiteit binne organisasies is. Hy onderskei vyf tipes koalisies wat in organisasies kan voorkom. Elk van hierdie koalisies koppel hy aan die vyf magsisteme waarna ons reeds hierbo verwys het:

- a. Gepersonaliseerde interne koalisie - die gesagsstelsel staan hierin sentraal en die ideologiese stelsel funksioneer hierin, maar die politieke stelsel word uitgesluit en kundigheidsstelsel word ontmoedig.
- b. Burokratiese interne koalisie - die gesagsstelsel staan hierin ook sentraal en die politieke stelsel funksioneer hierin, maar die ideologiese stelsel word uitgesluit en die kundigheidsstelsel word ontmoedig.
- c. Ideologiese interne koalisie - die ideologiese stelsel staan hierin sentraal, maar die politieke stelsel word uitgesluit en die gesags- en kundigheidsstelsels word ontmoedig.
- d. Professionele interne koalisie - die kundigheidsstelsel staan hierin sentraal en die politieke stelsel word verdra, maar die gesags- en ideologiese stelsels word ontmoedig.
- e. Gepolitiseerde interne koalisie - die politieke stelsel staan hierin sentraal en die ander stelsels word onderdruk.

Hierdie verskillende onderskeidings van Mintzberg m.b.t. politieke spele en koalisievorming beklemtoon die punt dat daar baie soorte politieke aktiwiteite in organisasies kan voorkom. 'n Teorie wat hierdie politieke dinamika wil verwoord sal dus ruim geformuleer moet word om vir 'n wye verskeidenheid van tipes politieke aktiwiteite voorsiening te maak.

4.6. Beperkinge op politieke handelinge

Daar is sekere faktore wat interne politiek beperk. Ricky Griffin en Gregory Moorhead noem drie faktore wat politieke handeling kan beperk (Griffin en Moorhead, 1986, 407-408). Hulle is: (1) Oop kommunikasie maak dit moeilik vir 'n enkele persoon om inligting en kommunikasie te beheer. Dit skep begrip vir wyse waarop bronne versprei is en verminder die kompetisie daarvoor. (2) Onsekerheid is een van die belangrikste faktore wat politieke handeling bevorder. Die vermindering van onsekerheid deur vroegtydige en volledige inligting oor veranderings te gee, verminder onsekerheid en politieke handeling. (3) Bewustheid van die verskillende vorme wat politieke handeling kan aanneem, kan gebruik word om die effek van die politieke handeling te beheer.

Jeffrey Pfeffer het veral gefokus op die verskillende tegnieke wat interne politieke konflik kan verminder. Hy lys die volgende (Pfeffer, 1981, 88-95):

- a. Konflik word verminder waar genoegsame bronne vir afdelings bestaan en dit hulle onderlinge interafhanklikheid verminder. Om genoegsame bronne in stand te hou is baie duur. Daarom is dit nie 'n tegniek wat algemeen gebruik word om konflik te verminder nie.
- b. Homogeniteit verminder ook konflik en dit kan bewerkstellig word deur personeel te werf met dieselfde agtergrond, opleiding en sosialisering. Die aktiewe gebruikmaking van sanksies en belonings kan ook aangewend word om homogeniteit te skep. Homogeniteit kan egter tot nadeel vir 'n organisasie wees. Dit kan die organisasie se aanpassingsvermoë in 'n vinnig veranderende omgewing beperk.

- c. Konflik kan ook vermy word deur strydwekkende besluite te vermy, dit as onbelangrik te tipeer of dit op te breek in klein nie-bedreigende besluite. Besluite kan vermy word deur dit vir verdere ondersoek te verwys. Of dit kan as onbelangrik beskryf word en min mense by die besluit betrek word. Of dit kan opgebreek word in 'n hele aantal besluite wat oor tyd geneem word en uiteindelik 'n rigtingsverandering te weeg bring. Die gevaar van hierdie vermydingstegniek van konflik is dat die ontdekking van hierdie tipe manipulering tot groter konflik aanleiding kan gee as wat aanvanklik gepoog is om te vermy. Dit kan ook daartoe lei dat belangrike strydvrae nooit ter tafel gelê word nie en die kwaliteit van besluitneming benadeel word.

Uit die voorafgaande voorbeelde is dit duidelik dat strategieë vir die vermindering van interne politiek ook politieke keuses impliseer. Interne politiek kan nie uitgeskakel word nie. Sekere strategieë kan egter die omvang daarvan beperk.

4.7. Gevolge van organisasiepolitiek

In hierdie laaste onderafdeling van die hoofstuk bespreek ons kortliks die effek van organisasiepolitiek op effektiwiteit, beheer en dienslewering.

a. Die invloed van interne politiek op organisasies se effektiwiteit

Skrywers is geneig om te skryf dat interne politiek organisasies se effektiwiteit negatief beïnvloed. Pfeffer verskil daarvan. Hy skryf: "The argument that power and politics leads to reduced performance derives primarily from the premise that such decision making takes too much time and resources in the negotiating and bargaining that goes on, and can lead to decisions which are not the best from the point of view of the total organization, as they reflect principally the interests of the most powerful subunits. With respect to the first issue, it is not clear that the bargaining and compromise which characterizes political decision making necessarily takes any longer than the amount of time it takes to search for facts and information to resolve uncertainty and generate alternatives that accompanies rational choice procedures." (Pfeffer, 1981, 339).

Die tweede saak in bogenoemde aanhaling is die kwessie van wat die beste vir 'n organisasie is. As dit wat die beste vir 'n organisasie is, kenbaar by die besluitneming is, dan was besluitneming 'n vanselfsprekende proses. Die probleem is juis dat dit wat die beste vir 'n organisasie is, nie noodwendig bekend is in die besluitneming nie. Daar is dan nie so iets soos regte of verkeerde besluite nie, maar beter of swakker besluite in die lig van hoe die uitvoering van die besluit tot voordeel of tot nadeel van die organisasie was (Pfeffer, 1981, 342).

Rasionele keuse en interne politiek hoef nie teenoor mekaar gestel te word nie. 'n Bekwame bestuurder kan interne politiek aanwend om daardeur 'n wye verskeidenheid keuses op die tafel te kry op grond waarvan 'n goed verantwoorde keuse gemaak kan word. Interne politiek en die effektiewe funksionering van 'n organisasie staan nie noodwendig teenoor mekaar nie. Interne politiek kan effektiwiteit in sekere omstandighede baie verhoog, maar daar is omstandighede waarin dit die effektiwiteit sal verlaag.

b. Beheer

Interne politiek gaan oor beheer binne 'n organisasie. In publieke administrasie bestaan die vraag of hierdie interne politiek publieke burokrasieë kan afsluit van publieke aanspreeklikheid. In die algemeen bestaan daar 'n skeptisisme by akademici oor die vermoë van publieke burokrasieë om 'n integrale deel van demokrasie uit te maak. Aan die een kant word burokrate daarvan beskuldig dat hulle hul meerdere inligting gebruik en politieke vermoëns aanwend om verkose leiers te oorreed om die burokrasie te vergroot tot meer as wat doelmatig is. Aan die ander kant word burokrate beskou as veral vatbaar vir die behoeftes van die besigheidsektor omdat die belasting vanaf hierdie sektor hul grootste inkomste is.

Dit is in hierdie verband dat daar 'n lewendige debat bestaan oor of 'n publieke burokrasie van bo of van onder beheer moet word. Die voorstanders van beheer oor burokrasieë van bo voer aan dat die verkose leiers moet sorg dat die burokrasie publieke wense bevredig. Die kritiek teenoor hierdie standpunt is dat publieke deelname aan die verkiesing van plaaslike leiers baie beperk is en dat die keuse wat kiesers uitoefen nie

noodwendig verband hou met die beleidstandpunte van die kandidate nie.

Die voorstanders van beheer van onder skryf veral vanuit 'n pluralistiese hoek. Hulle wil hê dat groepe deur middel van politieke druk burokrate moet beheer. Die kritiek hierteen is dat die groepe met die meeste bronne dan telkens die grootste druk sal kan uitoefen. Dit impliseer nie noodwendig 'n demokratiese beheer nie.

Die publieke keuse teorie toon aan dat burokrate graag hulle eie voordeel nastreef (Jones, 1995, 77). Daar is 'n magdom wyses waarop burokrate dit kan doen. Die bekendste is sekerlik die vermeerdering van hulle eie afdeling se begroting (Jones, 1995, 78). Daar is ook 'n skool van denke wat klem lê op publieke bestuurders se gemeenskaplike waardes wat veroorsaak dat hulle verkose leiers beïnvloed om die bestuurders se beleidsrigtings te volg⁴. Bestuurders se houdings en waardes het 'n baie groot rol in die beleidsformulering in en -uitvoering deur 'n burokrasie. Dit geld egter net in 'n stabiele ekonomiese en sosiale bestel. Verandering impliseer ook 'n verandering in waardes en daarin kan verkose leiers 'n belangrike rol teenoor bestuurders speel (Jones, 1995, 78).

c. Dienslewering

Interne politiek het 'n invloed op dienslewering. Die bestudering van besluitneming gee nie 'n goeie aanduiding van wat 'n plaaslike regering se dienslewering behels nie. Daarvoor moet na die werklike uitvoering van besluite op kontakvlak gekyk word. Funkisionarisse van die plaaslike regering maak hulle werk makliker deur kliënte te kategoriseer en hanteer hierdie kliënte dan verskillend. Funkisionarisse is geneig om gouer aan makliker gevalle aandag te gee en die moeiliker gevalle anders te hanteer. Dit hou verband met die aktiewe rol wat funksionarisse in die beoordeling van 'n situasie wat hanteer moet word, speel. Michael Lipsky se boek *Street-Level Bureaucracy* gee veral hieraan aandag (Lipsky, 1980).

William Miller, Ase Grodeland en Tatyana Koshechkina het die burgery se ervarings met plaaslike amptenare in die Oekraïne, Bulgarye, Slowakye en Tsjeggiese Republiek in 1996 nagevors (Miller, Grodeland en Koshechkina, 1997). Die burgers rapporteer dat

amptenare swak dienste lewer of glad nie dienste lewer nie. Die burgery onderskei tussen billike dienslewering en die verkryging van gunste. Om amptenare te oorreed tot billike dienslewering gebruik die burgery die volgende strategieë: aanhoudend versoeke rig, argumenteer en dreig, hoër gesag opsoek, hoër kontakte gebruik en goeie voetjie voorsit (Miller, Grodland en Koshechkina, 1997, 5-6). Omkopery word min gebruik om billike dienslewering te verkry. Omkopery word hoofsaaklik gebruik om gunste by die amptenare te verkry.

Clarence Stone toon weer aan dat plaaslike regeringsamptenare die lede van die hoër strata in die samelewing bevoordeel. Hierdie bevoordeling geskied nie noodwendig bewustelik nie. Omdat die amptenare uit 'n gestratifiseerde samelewing kom, bevoordeel hulle die hoër strata veral waar dit uit die publieke oog geskied (Stone, 1980, 978-990).

Die interaksie tussen die dienslewering van 'n publieke organisasie en die kliënte daarvan vorm 'n onderdeel van die politiek wat die funksionering van die organisasie behels. In die volgende hoofstuk sal ons egter meer breedvoerig kyk na die rol van die burgery in hierdie verband.

Dit is duidelik uit die voorafgaande paragrawe dat 'n organisasie se effektiwiteit, beheer en dienslewering ten nouste verband hou met die aard van die politiek wat daarmee verband hou.

5. Evaluering

In hierdie afdeling word enkele kritiese opmerkings gemaak oor die wyse waarop institusionele politiek nagevors word. Die inligting wat in hierdie hoofstuk hanteer is, is deur navorsers versamel op grond van baie empiriese studies. Dit het dus 'n sterk feitelik basis. Tog is sekere leemtes duidelik wat hier kortliks toegelig word.

Die mensbeskouing wat in die beskrywing van institusionele politiek gebruik word, is dinamies. Dit is duidelik dat die mens as 'n besonder vaardige politieke rolspeler beskou word. Weinig ander politieke benaderings beskryf die mens se politieke vaardigheid so

duidelik soos in die beskrywing van institusionele politiek. Die mens se politieke handeling as individue en in koalisieverband word baie goed toegelig. Nêrens word egter aangedui wat die bron van hierdie politieke vaardigheid is nie. In hierdie studie is dit ons uitgangspunt dat dit die mens se vermoë tot betekenisgewing is. Dít veroorsaak dat die mens binne verandering moontlikhede kan sien wat vir voordele benut kan word, óf moontlikhede vir verandering kan raaksien wat voordele kan meebring. Op grond van betekenisgewing handel die mens en veroorsaak institusionele politiek. Die aard van hierdie betekenisgewing word onderbeklemtoon in die beskrywings van institusionele politiek. Die resultaat van betekenisgewing word meer uitvoerig beskryf.

Min word in die beskrywing van institusionele politiek geskryf oor die belangrikheid dat instellings verantwoordbaar, reagerend en verteenwoordigend in die lig van hulle omgewing moet wees. Omdat dit nie as oorlewingseienskappe van instellings beskou word nie, word dit nie geag belangrik te wees in institusionele politiek nie. Dit is egter in die funksionering van plaaslike instellings (openbaar en privaat) belangrik. Die onderbeklemtoning deur instellings van publieke verantwoordbaarheid, reagerendheid en verteenwoordigendheid is self 'n belangrike magspel. Daardeur poog instellings om die belangrikheid van magte buite die instelling te beperk, beheer of minimaliseer. Dit is 'n gevaar, veral by plaaslike regerings, dat die ontkenning van sulke magte juis hulle mettertyd sal aktiveer teen die instelling.

Die teoretisering oor institusionele politiek se hantering van die rol van die konteks toon gebreke. Die magsrol van die instelling se geskepte struktuur, kultuur, taal, simbole en tradisie word nie altyd helder onderskei en verbind met die breër geskepte en natuurlike konteks van die instelling nie. Dit word ook nie helder onderskei en verbind met die rol van aktiewe magte binne en buite die instelling nie. Geskepte, natuurlike en aktiewe magte binne en buite die instelling staan in 'n dinamiese verhouding tot mekaar. Hierdie verhouding is belangrik en behoort daarom beter toegelig te word.

Metodologies blyk die empiriese studies waarop navorsers hulle beskrywings van die institusionele politiek skoei van 'n hoë gehalte te wees. Dit het inderdaad hoë kwaliteit inligting aan hierdie hoofstuk verskaf. Die feit dat die hoofbronne in hierdie veld al meer

as 'n dekade oud is, bevestig die gehalte van die empiriese studies waarop dit geskoei is. Dié beskrywings het dus goeie getuienis om dit te ondersteun, die probleem lê egter daarin dat daar leemtes in die probleemstellings van die studies bestaan.

6. Samevatting

In die voorafgaande bespreking is verskeie aspekte van organisasiepolitiek uitgelig. In hierdie samevatting word die belangrikste daarvan uitgelig wat verband hou met die plaaslike institusionele politiek as onderdeel van die plaaslike magsopset.

Eerstens is dit duidelik dat omgewingsfaktore die strukturering van die plaaslike regerings bepaal. Politieke waardes bepaal die voorskrifte van nasionale regerings vir plaaslike regerings. Daarby het plaaslike waardes, opvattinge, bronne en talent ook 'n invloed op hoe die regering gestruktureer word. Die institusionele politiek op plaaslike vlak vind dus binne grense plaas. Die ruimte vir die lede van plaaslike regerings om organisasiepolitiek te speel word dus deur hierdie eksterne faktore begrens. Veral die waardes van demokrasie en doeltreffende publieke dienslewering is beperkend.

Tog is daar genoegsame ruimte vir die lede van plaaslike regerings om 'n magsrol te speel. Aan die een kant speel hulle 'n belangrike rol in besluitneming en die uitvoering daarvan. Hulle verskaf die inligting op grond waarvan besluite geneem word, stel die agenda vir besluite op en is verantwoordelik vir die uitvoering van besluite. Aan die ander kant is hulle verantwoordelik vir die daaglikse dienslewering deur die plaaslike regering. Hierdie funksies bied 'n breë terrein waarop organisasiepolitiek in plaaslike regerings bedryf kan word.

In hierdie hoofstuk is aangetoon dat hierdie institusionele politiek deur die volgende faktore bepaal word:

- a. Eksterne rolspelers soos die sentrale en provinsiale regerings, kiesers, kliënte, verskaffers, vakbonde, belastingbetalers en besigheidslui kan op verskillende wyses die interne politiek van plaaslike regerings beïnvloed.

- b. Interne rolspelers beïnvloed die funksionering van die plaaslike regering op verskillende wyses. Die hoof uitvoerende beampte het 'n sleutelrol in hierdie opsig omdat hy/sy die skakel tussen die verkose raad en die amptenary is. Interne rolspelers se beïnvloeding hang af van die formele rol wat hulle binne die plaaslike regering speel, die magsbronne tot hulle beskikking en hulle gemotiveerdheid om invloed uit te oefen.
- c. Die wyse waarop die plaaslike regering gestruktureer is en die opvatting oor waarom dit só gestruktureer en gereguleer is, bepaal tot 'n groot mate die grense van die interne politiek.
- d. In die funksionering van plaaslike regerings kan 'n spesifieke magsopset daarbinne ontwikkel. Die karakter daarvan kan instrumenteel, geslote sisteem, outokraties, meritokraties, missionaries of politieke arena wees.
- e. Die strategieë wat die lede van plaaslike regerings volg om voorkeur uitkomst te bewerkstellig is byvoorbeeld: beheer van inligting en kommunikasielyne, inkoop van konsultante wat lede se sienswyses ondersteun, koöptering van mense wat eie standpunte ondersteun, koalisievorming, bepaling van die riglyne en sakelys van besluite en die fisiese plek waar besluite geneem word, distansiëring van kontroversiële sake, beeldbou, seremonies, taal en simboliese besluite en handelinge.
- f. Die bronne wat lede van plaaslike regerings gebruik om mag uit te oefen is wilskrag, kundigheid, vaardighede, vermoëns, inligting, toegang tot invloedrykes, gesag, ideologie, ander se afhanklikheid, beheer van noodsaaklike funksies en die besluitnemingsproses, vermoë om tegniese probleme te hanteer en onvervangbaarheid van rol.
- g. Interne politiek word beperk deur oop kommunikasielyne en inligting wat algemeen beskikbaar is, deur min onsekerhede, deur genoegsame funksioneringsbronne vir die regering en deur homogeniteit in die regering ten

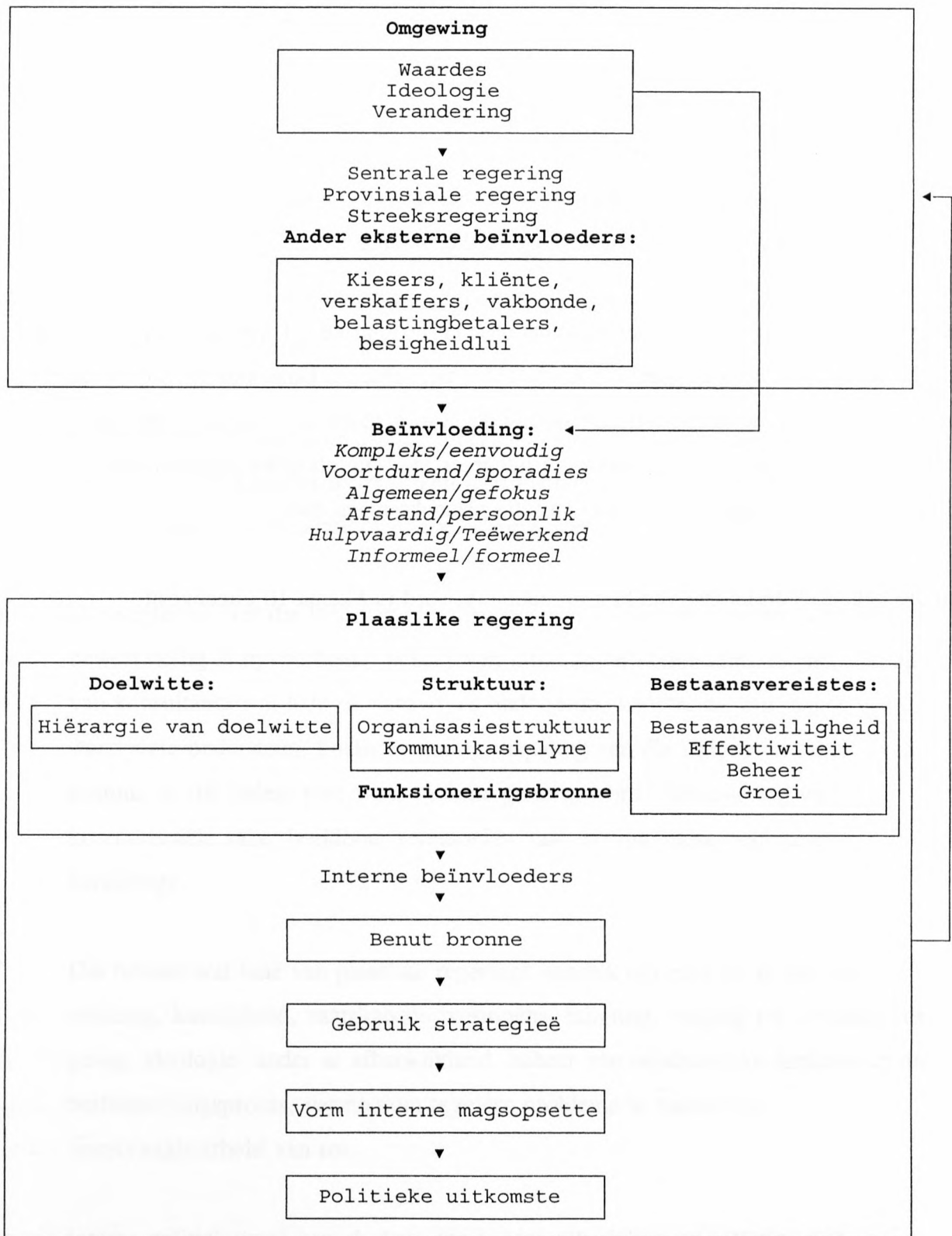
opsigte van werksverwante opvattings.

- h. Die interne politiek van plaaslike regerings sluit aan by die breë plaaslike magsopset op verskeie vlakke. Van die belangrikste is: beheer oor die bronne wat die plaaslike regering beheer en hoe dit bestuur moet word, die aard, omvang en verspreiding van die dienslewering van die regering aan die publiek en die effektiwiteit waarmee dit gelewer word, beheer oor die besluitneming binne die plaaslike regering en die uitvoering van die besluite.

Hierdie hoofstuk gee 'n beeld van die dinamiese en belangrike rol wat die interne politiek van plaaslike regerings kan speel binne plaaslike magsopsette. Daar kan nie oor die aard van plaaslike besluitneming en die uitvoering daarvan geteoretiseer word sonder om hierdie interne politiek ten volle daarin te integreer nie. Die plaaslike institusionele politiek vorm 'n belangrike onderdeel van die plaaslike magsopset.

Van die belangrikste insigte van hierdie hoofstuk word in Skema 10 uiteengesit:

SKEMA 10: PLAASLIKE INSTITUSIONELE POLITIEK



Hoofstukke 2 tot 5 het die teoretisering oor plaaslike magsopsette behandel. Hierin het hoofstuk 3 'n teoretiese raamwerk voorgestel vir die ontleding van plaaslike magsopsette. Hierdie raamwerk en al die ander teoretiese insigte sal nie veel beteken as dit nie geoperasionaliseer kan word nie. Hierdie studie sal egter te uitgebreid raak as dit die operasionaliseringskwessie volledig moet behandel. Hierdie studie sal egter onvolledig wees as dit nie riglyne vir die operasionalisering van die teoretisering voorstel nie. Hoofstuk 6 doen dit deur kortliks die heersende operasionaliseringsgebruike te beskryf en operasionaliseringswenke vir die teoretiese raamwerk voor te stel.

NOTAS

1. In die burokrasie is daar verskillende reëls wat 'n regulerende rol speel. Hiervan is die formele reëls veral belangrik waarvan verskillende soorte bestaan. Daar bestaan byvoorbeeld taak gerigte reëls en bestuursreëls. Taakgerigte reëls is reëls wat formeel uitspel hoe die take verrig moet word. Bestuursreëls verwys na die reëls wat formeel spesifiseer hoe die personeel wat die take moet verrig beheer moet word om ongerymdhede in die uitvoering van take te minimaliseer. Hierdie reëls kan botsend wees. Gedragsreëls kan verdeel word tussen beslissingsreëls en fokusreëls. Beslissingsreëls verwys na die geroetineerde gedrag wat funksionariesse gebruik om hulle voorgeskrewe take uit te voer. Fokusreëls verwys na die geneigdheid by funksionariesse om sekere groeperinge van verbruikers in hulle dienslewering bo ander te bevoordeel. Fokusreëls kan ook van bo voorgeskryf word om te verseker dat funksionariesse nie teen sekere groepe diskrimineer nie (Jones, 1995, 85).
2. Jurie J.H. Swart gee hieraan 'n breedvoerige bespreking in sy werkstuk (Swart, 1993, 26-30).
3. Jeffrey Pfeffer bespreek hierdie punt veral aan die hand van 'n organisasie se geneigdheid om addisionele fondse wat van buite persone of instansies kom, gou as 'n integrale deel van die totale begroting beskou en daarvolgens te funksioneer. Dit beteken dat so 'n buite persoon of instansie 'n invloed kan uitoefen wat groter is as die bronne wat dit tot beskikking van die organisasie stel. Organisasies is gewoonlik oorsensitief oor daardie bronne wat na die goeie dinge van die verskaffers toegeken kan word. Pfeffer verwoord hierdie gedagte as volg: "He who has the gold makes the rules, but it takes less gold if you know the rules." (Pfeffer, 1981, 109)
4. In Engels staan hierdie skool van denke bekend as "managerialism" (Jones, 1995, 78).

HOOFTUK 6

OPERASIONALISERINGSGEBRUIKE EN -WENKE

In die voorafgaande hoofstukke is die teoretisering oor plaaslike magsopsette breedvoerig behandel. In hierdie hoofstuk word die vraagstuk van operasionalisering van hierdie teoretisering kortliks behandel. Hierdie studie sal te omvangryk wees as die tema hier breedvoerig behandel word. Dit is egter noodsaaklik om die operasionaliseringskwessie in die lig van die voorafgaande teoretisering kortliks in hierdie hoofstuk toe te lig.

Operasionalisering verwys na die in verband bringing van veranderlikes met meetbare verskynsels sodat die meting daarvan die motivering vir die identifikasie van die veranderlikes kan bevestig of teenspreek.

In hierdie hoofstuk word eerstens aandag gegee aan operasionaliseringsgebruike deur 'n aantal operasionele metodes, wat algemeen in die bestudering van plaaslike magsopsette gebruik word, en verwante operasionele definisies te behandel. Hierdie hoofstuk behandel net 'n beperkte aantal van die operasionele metodes en definisies wat vir plaaslike magsopsette voorkom. In bykans elke navorsingstudie oor plaaslike magsopsette word unieke metodes en definisies gebruik. 'n Beskrywing van al hierdie metodes en definisies sou 'n studie in eie reg wees. Die metodes wat wel behandel word, is dié wat algemeen in die bestudering van plaaslike magsopsette benut word.

Tweedens behandel hierdie hoofstuk die uitdagings wat geleë is in die operasionalisering van die teoretiese raamwerk wat in hoofstuk 3 behandel is. Die teoretiese raamwerk het 'n groot aantal verwante veranderlikes. Moontlike wyses om die operasionalisering daarvan te hanteer word aan die einde van hierdie hoofstuk behandel as operasionaliseringswenke.

1. Operasionele metodes

Die operasionele metodes wat aanvanklik die bestudering van die plaaslike magsopsette oorheers het, is gevorm in die pluralistiese en elite benaderings. In die volgende onderafdelings word die gebruiklike operasionele metodes van hierdie benaderings kortliks bespreek terwyl enkele alternatiewe operasionele benaderings ook toegelig word.

1.1. Pluralisme

Nelson Polsby het 'n breedvoerige uiteensetting gegee van die pluralisme se ontledingsmetodes. Hy sê dat die bestudering van plaaslike magsopsette as volg moet verloop: "First, the researcher should pick issue-areas as the focus of his study of community power. Second, he should be able to defend these issue-areas as very important in the life of the community. Third, he should study actual behaviour, either at first hand or by reconstructing behaviour from documents, informants, newspapers, and other appropriate sources. ... researchers should study the outcomes of actual decisions within the community." (Polsby, 1980, 120-121) Dit is eie aan die ontledingsmetodes van die pluralisme, dat sake voor die tyd vir ontledingsdoeleindes geïdentifiseer word. Uit die resultate van besluitneming, wat met hierdie sake verband hou, word dan afleidings gemaak oor die magsopset in die betrokke saak.

In die pluralistiese benadering word ook twee ander operasionele metodes algemeen gebruik. Die een is die posisie metode en die ander is die besluitneming/handelings metode. In die posisie metode word leiers vasgestel op grond van die aantal leiersposisies wat respondente in die plaaslike opset bekleed. In dié metode word respondente die name van die organisasies gevra waarvan hulle die afgelope vyf jaar lede was en watter leierskapsposisies hulle daarin bekleed het. Die organisasies word verdeel tussen die wat plaaslik relevant is en dié wat nie is nie. Hierdie metode blyk goed te werk om amptenare en politieke verteenwoordigers se rol in die sake van die plaaslike politiek te peil (Preston, 1969a, 213).

Die metode om besluitneming en handeling as meetinstrument vir leierskap te meet, is veral benut in die ontleding van daardie magsopsette wat verband gehou het met die groot sosiale programme wat in die 1960's in die V.S.A. geloods was (Preston, 1969a, 206). In hierdie metode word inligting verkry van die leiers van formele organisasies en lede van burgerlike organisasies aan die hand van die volgende vrae: "What in your opinion have been the most significant activities, programs, or events in this community during the past five year? Who were the individual most actively involved in each of these?" (Preston, 1969a, 206)

Die lys van name wat verkry word, word dan aan beamptes en werkgewers van plaaslike handelskamers gegee, met die versoek om dit na te gaan en name by te voeg. Koerante word daarna nagegaan om 'n opsomming van elke saak te maak en vas te stel wie daarby betrokke was. Onderhoude word dan met die prominente persone van elk van die sake gevoer en aan hulle word geleentheid gegee om ook ander persone te identifiseer wat saam met hulle in die besluitneming 'n rol gespeel het. So word 'n omvattende beeld van elke politieke saak opgebou en 'n goeie beeld van die rol van opsigtelike leiers in die prosesse verkry¹ (Preston, 1969a, 213).

Kadushin het op hierdie metode kritiek uitgespreek. Sy kritiek is dat invloedryke respondente gevra word om ook ander te noem wat deel gehad het aan besluitneming. Hierdie respondente kan name noem van mense wat hulle beïnvloed het, of wat deur hulle beïnvloed was, of wie vennote in die besluitneming was. Tussen hierdie verskillende kategorieë mense, meen Kadushin, word nie genoegsaam 'n onderskeid getref nie (Kadushin, 1968, 694).

Die mees algemene kritiek, wat teen die pluralisme se operasionele metodes uitgespreek word, is dat dit so gestruktureer is sodat die pluralisme ontledingseenhede kan kies wat hulle voorveronderstellings bewys. Die pluralisme glo dat 'n meervoud van politieke akteurs by sake betrokke is en deur hulle metodes kies hulle juis politieke sake waarby 'n meervoud van politieke akteurs voorkom. Hulle ontledingseenhede bevestig dus telkens hulle voorveronderstellings. Bachrach en Baratz se klassieke kritiek teen die pluralisme is dat hulle metodes nie die handeling van die politieke elite kan ontbloot nie. Die

pluralisme se metodes maak dit moontlik om slegs daardie sake te bestudeer wat die politieke elite vir openbare debattering oopgestel het. Die baie ander sake, wat die elite verberg en nie aan openbare debattering blootstel nie, kan die pluralistiese metodes nie ontbloot nie. Die pluraliste ondersoek dus net daardie sake wat die elite bereid was om op te stel as 'n pluralisties politieke proses. Die ware magsopset word daarom nie deur die pluraliste ontbloot nie (Judge, 1995, 18).

Peter Morriss se kritiek teen die pluralisme se metodes is ook teen die sake wat deur hierdie metodes ondersoek word. Morriss meen egter die probleem lê dieper as net die onvermoë van die metodes om al die relevante sake te ontbloot. Hy meen eerder dat die ondersoek na mag nie oor sake moet gaan nie, maar oor dit mate van beheer wat groepe het om begeertes te verwesenlik. Hy skryf: "Dahl has been heavily criticized for his choice of issues; but it is looking at issues at *all* that is the mistake. Rather we should discover which are the most important *outcomes for each group*, and to what extent a group, or a member of that group, has power over the outcomes of most importance *to it*." (Morriss, 1987, 149)

Die pluralisme se metodes is lank beproef in navorsing oor plaaslike magsopsette. Hierdie metodes het ongetwyfeld bewys dat dit nuttig is vir die ontleding van magsopsette. Soos wat die kritiek egter aantoon, is hierdie metodes nie genoegsaam daarvoor nie. Dit moet ook met ander metodes aangevul word.

1.2 Elite teorie

Die elite teorie se ontledingsmetode is die meting van reputasie. Hierdie metode word uitgevoer deur middel van 'n paneel plaaslike kenners. Aan hierdie kenners word 'n vraag gevra soos: "In a community there are often people whom one would find in positions of leadership time and again on many types of issues. Who in your opinion are the general leaders in this community?" (Preston, 1969a, 205) en "Who are the people in the community who are most influential in the following areas of life: health activity, industrial growth, business and trade, education, religious activity, recreation, community beautification, music and arts, welfare and charity, and agriculture and forestry?"

(Preston, 1969a, 205). Deur hierdie vrae word gepoog om agter te kom wie die plaaslike leiers is - opsigtelik en onopsigtelik.

Hunter het in sy elite teorie studie die resultate van die paneel aangevul deur onderhoude met leiers te voer en vir hulle te vra watter twee sake in die gemeenskap die belangrikste was, hoeveel mense nodig is om 'n groot gemeenskapsprojek deurgevoer te kry, met wie hulle die afgelope tyd saamgewerk het en hoe goed hulle hierdie medewerkers ken.

Hunter het hierdie gegewens onder andere in 'n sosiogram (wat hy van George Lundberg en Margaret Lawsing se werk verkry het) saamgevat om die leiers se keuses vir mekaar uit te beeld. Hy bevind: "The usefulness of the sociogram lies in the fact that it does indicate that the leaders who were most frequently chosen as the very top leaders tended to choose one another more frequently than they chose persons who received the fewest number of votes. Aside from this point, the sociogram was not found to be particularly useful." (Hunter, 1953, 69) Hoewel Hunter se sosiogram onsuksesvol was, het hy baie insiggewende inligting verkry uit die onderhoude wat hy met die 40 persone gevoer het, wat die paneel as die invloedrykste in Atlanta beskou het.

C. Kadushin se kritiek op die elite teorie se metode is dat dit in werklikheid poog om vier aspekte van elitemag gelyktydig vas te stel sonder om tussen hulle te onderskei. Hierdie vier is: "the *general formal* structure of power, the *general informal* structure, the *perception* of formal and informal power, and the *particular formal and informal interaction partners* of members of the power circle. In principle, there is no reason why a single study cannot accomplish all these aims, but if the goals have not been properly conceptualize in advance, as they generally have not, the result is likely to be confused." (Kadushin, 1968, 694).

Hoewel 'n warm debat vir 'n lang tydperk oor die meriete van die reputasie, posisie en besluitneming/handeling metodes bestaan het, toon 'n verskeidenheid van bevindings dat hierdie verskillende metodes groot ooreenkomste in bevindings vertoon in minder komplekse plaaslike opsette (Kadushin, 1968, 690, Preston, 1969a, 213 en French, 1969, 819-820). Hierdie ou beproefde metodes is dus steeds nuttig veral as kwalitatiewe

ontledingsinstrumente. Vir kwantitiewe ontleding is mettertyd ander instrumente ontwikkel.

1.3 Alternatiewe metodes

In hierdie onderafdeling word kortliks verwys na 'n paar alternatiewe metodes wat vir die ontleding van magsopsette voorgestel is. Hierdie enkele voorbeelde is hoegenaamd nie verteenwoordigend van die volle spektrum van metodes wat bestaan nie. Hierdie paar voorbeelde help egter om die belangrikheid van alternatiewe metodes, naas die posisie, besluitneming/handelings en reputasie metodes te demonstreer.

a. Meting van handelingsverandering by ondergeskiktes

Die uitgangspunt van hierdie metode is dat hoe meer mag 'n maghebber het, hoe meer verandering sal hy/sy by ondergeskiktes teweegbring. Die mag van 'n maghebber kan daarom gemeet word aan: (1) die waarskynlikheid dat die ondergeskiktes hom/haar sal gehoorsaam, (2) die hoeveelheid ondergeskiktes, (3) die hoeveelheid onderskeibare items, onderwerpe en waardes by die ondergeskiktes, (4) die mate waartoe die ondergeskiktes se posisie, houdings en geestestoestand verander het, (5) die tempo waarteen die ondergeskiktes verander, (6) die vermindering in die omvang van die handelingsmoontlikhede van die ondergeskiktes en (7) die omvang van die ondergeskiktes se moontlike of verwagte benadeling (Dahl, 1986, 54). Hierdie is 'n belangrike, maar beperkte metode in die ontleding van plaaslike magsopsette. Dit moet aangevul word met ander metodes om 'n volledige prentjie te kry. Hierdie metode word gewoonlik aangewend met betrekking tot sake wat vooraf geïdentifiseer is. Dit beperk die metode se ontledingskrag. Dit gee egter 'n redelike aanduiding van die omvang van mag wat maghebbers uitoefen. Hierdie metode vir die meting van die omvang is egter uitgebrei deur John Harsanyi met sy metode vir die meting van geleentheidskoste.

b. Geleentheidskoste

John Harsanyi het geoordeel dat die koste van 'n magsverhouding by beide die maghebber en die ondergeskikte gemeet moet word. Die geleentheidskoste van die maghebber in sy poging om 'n ondergeskikte te beïnvloed moet gemeet word (die koste van die maghebber se mag). Verder moet die geleentheidskoste van die onderskikte om gehoorsaamheid aan die maghebber te weier, gemeet word (die sterkte van die maghebber se mag) (Dahl, 1986, 54-55). Hierdie is 'n sinvolle uitbreiding op die meting van handelingsverandering by ondergeskiktes. Saam kan hierdie metodes 'n goeie beeld van die omvang van die magsverhouding gee.

c. Mag as proses

Michel Foucault maak die volgende paar metodologiese voorstelle oor hoe mag as proses bestudeer moet word:

1. Mag moet bestudeer word waar dit voorkom - ingebed in instellings, metodes en instrumente.
2. Nie wie mag het, moet bestudeer word nie, maar hoe mag geleidelik, toenemend, werklik en materieël ondergeskiktheid bewerkstellig deur werksaam te wees deur 'n meervoud van organismes, magte, energieë, materiale, begeertes, denke, ens.
3. Individue moet in die bestudering van mag as die voertuie van mag beskou word, nie as die punte van toepassing nie. Individue staan onder mag en oefen dit uit, tegelykertyd en voortdurend.
4. Die vrye sirkulasie van mag het perke. Daarom moet die bestudering van 'n stygende ontleding wees wat begin by die kleinste elemente, elk met sy eie geskiedenis, tegnieke, taktiek, trajek en dan na te volg hoe dit belê, gekolonialiseer, benut, ineengerol, verander, verplaas, uitgebrei, ens. word deur meer algemene meganismes en deur vorme van globale dominasie. Daar moet dus

bepaal word hoe die meganismes van mag op 'n gegewe tydstop ekonomiese voordeel en politieke nut verkry het.

5. Mag produseer instrumente vir die vorming en versameling van kennis. Hierdie kennis, as hulpbron vir mag, rig die meganismes waardeur mag uitgeoefen word. Hierdie kennis apparaat moet dus ontbloot word (Foucault, 1986, 232-237).

Foucault het die grense vir die bestudering van mag met sy klassieke studies verskuif. Hy het 'n besonder diep insig in die werking van mag vertoon. Daarvan getuig hierdie metodologiese voorstelle. Een van Foucault se belangrike bydraes is dat hy die fokus van maghebbers verskuif het na die dinamika van mag self. Mag se uitwerking lê veel breër as net dit wat maghebbers doen. Hy toon ook voortreflik aan dat die begrip "maghebbers" problematies is. Maghebbers is ook terselfdertyd ondergeskiktes. Dit is belangrik dat die operasionalisering van mag moet poog om hierdie voorstelle van Foucault te akkommodeer. Mag moet as 'n proses beskou word. Dit is nie net statiese verhoudinge nie.

d. Mag en verwesentliking van behoeftes

Peter Morriss meen dat mag veral bestudeer moet word deur te fokus op die mate waartoe mense hulle behoeftes kan verwesentlik. "I have argued that what someone *actually* wants is hardly relevant to a determination of her power: it is whether she could satisfy *hypothesized* wants that is important." (Morriss, 1987, 129) Hiervoor stel Morriss die gebruikmaking van eksperimente voor. Hierdie eksperimente bestaan uit geskepte situasies waarin die deelnemers moet poog om hulle behoeftes te bevredig in 'n geadministreerde situasie. Die wyse waarop die deelnemers hulle bronne benut is veral belangrik in hierdie eksperimente. Die wyse waarop bronne benut word gee 'n aanduiding van waar mag geleë is. 'n Individue, wat 'n (on)diens kan lewer wat iemand anders (nie) benodig (nie), besit ten opsigte van hierdie diens 'n bron. Wat ook belangrik is, is die individue se vaardighede om sy bron te benut. Morriss meen dat eksperimente 'n goeie metode is om afleidings te maak oor magsverhoudinge.

Morriss het egter self ook voorbehoude oor die waarde van direkte eksperimente omdat die resultaat daarvan slegs van toepassing is op die tydstip toe die eksperiment gedoen is, omdat dit onseker is of die lede natuurlik opgetree het, omdat dit nie duidelik is of die resultaat spruit uit 'n sameloop van omstandighede of uit die magspel nie en omdat die aard en omvang van die eksperiment beperk moet word weens etiese redes. Morriss meen dat indirekte eksperimente oor mag van hierdie probleme kan oorkom, maar self ook beperkinge besit (Morriss, 1987, 136)

e. Die FAUI-projek²

Die Fiscal Austerity and Urban Innovation Project (FAUI) het in 1982 ontstaan vanuit die behoefte om 'n vergelykende studie te maak van hoe 62 V.S.A.-stede finansiële besparings implementeer. Die voorneme van hierdie projek is wyd gesirkuleer en het groot belangstelling ontlok. Dit het spoedig daartoe aanleiding gegee dat 26 spanne navorsers in die V.S.A. met 'n gemeenskaplike metodologie meegewerk het om inligting in te samel. Mettertyd is in die V.S.A. opnames van 1030 stede met 'n bevolking van meer as 25000 gemaak. Hierdie opnames het spoedig internasionaal uitgekring. Tans is opnames in 38 lande gemaak op grond van die gemeenskaplike metodologie. Dit beteken dat omvattende internasionale datastelle beskikbaar is vir vergelykende ontleding. Geen opname is nog in Suid-Afrika vir die FAUI-projek onderneem nie.

Die projek se datastel het deur die jare die grondslag gevorm van 'n verskeidenheid konferensies, referate en boeke. Die metodologie van die projek is oorspronklik grootliks geskoei op die teoretiese insigte van die 1970's. Die ontleding van die datastelle is sedertdien egter gereeld aangewend om nuwe teoretiese insigte mee te toets.

Die metodologie van die projek is baie eenvoudig. Dit bestaan bloot uit drie vraelyste - een vir die burgermeester, een vir raadslede en een vir die hoof administratiewe amptenaar. Hierdie vraelyste is oorspronklik vir die V.S.A. ontwerp, maar word vir internasionale gebruik aangepas vir elke land se plaaslike politieke bestel. Die vraelyste is gepubliseer in Susan E. Clarke se boek *Urban Innovation and Autonomy. Political Implications of Policy Change*. Hierdie vraelyste fokus veral op finansiële sake. Vir 'n

vergelykende studie van die finansiële en verwante aspekte van die plaaslike politiek is die gebruikmaking daarvan onontbeerlik. Die internasionale vergelyking van burgermeesters, raadslede en hoof administratiewe amptenare bied 'n besondere geleentheid om die uniekheid van plaaslike politieke opsette te demonstreer.

Die omvang van die FAUI-projek bied besondere ontledingsvermoë aan die bestudering van plaaslike magsopsette, maar weens die fokus van die vraelyste is die toepassingswaarde daarvan beperk. Dit dek net deels die aspekte wat in hoofstuk 3 se teoretiese raamwerk geïdentifiseer is.

1.4 Ander metodes

Daar is oor die jare verskeie instrumente ontwikkel om verskillende aspekte van mag te meet. Henry Mintzberg behandel in sy boek *Power in and around organizations* (1983) verskillende metodes om aspekte van mag in organisasies te operasionaliseer. Om die mag van partye in besluitneming op grond van hulle aantal stemme te kwantifiseer, is daar verskillende tegnieke voor ontwikkel. Bekendes is die Penrose-indeks, Shapley-Shubik-indeks, Banzhaf-indeks, LMBS-indeks en EPW-indeks. Hierdie indekse word volledig behandel en vergelyk in Peter Morriss se boek, *Power. A Philosophical Analysis* (1987).

1.5 Gevolgtrekking

Magsopsette is nie maklik ontleedbaar nie. In die teoretiese raamwerk is verskillende elemente van plaaslike magsopsette geïdentifiseer. Al die elemente staan in 'n dinamiese verhouding tot mekaar. Hierdie kompleksiteit van magsopsette, wat die raamwerk uitbeeld, skep metodologiese probleme.

Mag is 'n begrip wat nie direk waarneembaar en meetbaar is nie. Daarom is dit metodologies problematies. Morriss skryf: "... there is no one method of studying power which guarantees a satisfactory answer. Those who have proposed one, perfect way of going about studying power have been deluded; ... But still there is no reason to conclude that the study of power is just too difficult or that the concept of power is somehow

faulty, ..." (Morris, 1987, 124) Die hoofprobleme in die bestudering van mag, skryf hy, is: (1) Mag kan nie waargeneem word nie. Mag kan alleen indirek deur magsverwante verskynsels bestudeer word. (2) Waarnemings van magsverwante verskynsels berus op aspekte van sosiale teorieë. Die geldigheid van die waarnemings kan probleme oplewer, maar 'n groter probleem is die gebrekkige geldigheid van die teorieë. Dit verwoord nie die aard van mag ten volle nie. (3) Mag kan nie net met een metodologie bestudeer word nie. Verskeie metodologieë kan aangewend word om mag te bestudeer. Dit skep verwarring (Morris, 1987, 145)

Dahl meen egter dat die grootste probleem lê by die bewys van *oorsaaklikheid* van mag, wat filosofies en prakties 'n onoorkomtelike struikelblok is. "The difficulty of distinguishing true from spurious power relations has proved to be quite formidable."

(Dahl, 1986, 48) Teorieë oor magsopsette stuit voor die probleem van die onderskeiding tussen ware en onegte magsverhoudinge, die ruwe gehalte van waarnemings wat beskikbaar is en die spekulatiewe benadering tot magsontledings. Die probleem met oorsaaklikheid is die baie skakels wat in oorsaaklike verbande voorkom.

Magsanaliseerders moet daarom, in hulle soeke na oorsake, kyk na die volgende effekte: "outcomes of specific decisions; the current values, attitudes, and expectations of decision makers; their earlier or more fundamental attitudes and values; the attitudes and values of other participants - or non-participants - whose participation is in some way significant; the processes of selection, self-selection, recruitment, or entry by which decision makers arrive at their locations in the political system; the rules of decision making, the structures, the constitutions." (Dahl, 1986, 50)

Magsontleders moet spesifiseer presies watter effekte hulle in die oog het met hulle navorsing, anders lei dit tot misverstande. "A good deal of confusion, and no little controversy, are produced when different analysts focus on different links in the chain of power and causation without specifying clearly what effects they wish to explain; and a good deal of criticism of dubious relevance is produced by critics who hold that an investigator has focused on the 'wrong' links or did not provide a 'complete' explanation." (Dahl, 1986, 50)

Peter Morriss meen ook dat die motivering van 'n navorser om mag te bestudeer uiteindelik 'n belangrike rol gaan speel in die metodologie wat gekies gaan word. Hy meen dat daar veral drie redes is waarom navorsers magsverhoudinge bestudeer en wat belangrike metodologiese gevolge het.

- a. Mag om wat mee te maak? Die uitkomst van mag in 'n spesifieke saak word bestudeer. *Praktiese mag*: bestudeer net 'n spesifieke uitkoms. *Evaluatiewe mag*: Bestudeer die mate waartoe verskillende mense hulle begeertes kan bevredig.
- b. Wie se mag is ter sake? Hier word gekyk na wie in beheer van sy eie lot is. Groepe se lewensomstandighede en -verwagtinge word met mekaar vergelyk en afleidings op grond daarvan gemaak oor die mate van mag waaroor elk beskik. Die fokus is dus hier ook op uitkomst en nie, soos by Dahl se pluralisme, op die vooraf keuse van belangrike sake. Hiervolgens is besluitneming nie 'n goeie plek om mag te bestudeer nie. Dit is belangriker om na die uitkomst te kyk. "If we first consider interests, and the outcomes associated with them, we are more likely to come up with a list of matters for study that includes issues of each of these sorts." (Morriss, 1987, 150) "You will also need to look at your subjects' *resources* - particularly their political resources that might enable them to further their interests through the political process." (Morriss, 1987, 150) "When we come to look at political power, you must not forget to look the mobilization of bias, and the rules and routines that allow some people a lot of power and others, with apparently comparable resources, not at all." (Morriss, 1987, 150) "You may also want to look at passive power - people obtaining outcomes without having to exert themselves or even try to obtain them." (Morriss, 1987, 150)
- c. Hoekom word mag uitgeoefen of hoekom nie? Hier word gekyk na waarom sekere mense in hulle eie belang optree en ander nie. As 'n groep mense nie die mag uitoefen waaroor hulle beskik nie, moet gevra word waarom hulle kies om nie volgens hulle eie belang op te tree nie: is dit omdat hulle nie wil nie of omdat daar versperrings geplaas word in hulle verlange om in hulle eie belang op te tree.

Uit bogenoemde is dit duidelik dat plaaslike magsopsette omvattend bestudeer moet word. As net op sekere aspekte daarvan gefokus word en dit word voorgehou as 'n uitbeelding van die magsopset, kan die geldigheid daarvan met reg bevraagteken word.

In hoofstuk 3 is 'n teoretiese raamwerk voorgestel, wat die magdom teoretiese elemente, wat in die voorafgaande hoofstukke beskryf is, saamtrek. Dit gee 'n teoretiese raamwerk wat aantoon watter elemente in die bestudering van plaaslike magsopsette in ag geneem behoort te word.

Die voordeel hiervan is dat dit help dat die navorser moeiliker op grond van sy waardes sekere elemente kan onderbeklemtoon en ander oorbeklemtoon. Elke navorser, wat die raamwerk as riglyn gebruik, sal natuurlik sekere voor- en afkeure hê. Die raamwerk leen hom egter tot 'n debat wanneer iemand sekere van die elemente minder belangrik as ander sou ag.

Die operasionalisering van die teoretiese raamwerk se elemente en konsepte is nie eenvoudig nie. Die operasionele metodes wat vir die teoretiese raamwerk toepaslik is, is legio. Omdat al die voorafgaande teorieë se elemente in die raamwerk opgeneem is, kan al die metodologiese metodes, wat hierbo na verwys is, benut word. Die navorser is vry om enige toepaslike metodes by spesifieke elemente te gebruik op voorwaarde dat dit kontroleerbaar is en ander navorsers die oorspronklike navorser se gevolgtrekkings kan toets.

Die belangrikste riglyne vir toepaslike operasionele metodes vir die teoretiese raamwerk is:

- a. 'n Enkele metode is nie genoegsaam om plaaslike magsopsette te ontleed nie. 'n Meervoud van metodes moet gebruik word. Hoe breër die variasie van metodes is, hoe meer sal die plaaslike magsopset se ontleding 'n getroue beeld van die werklikheid kan gee.

- b. Die aantal veranderlikes wat betrokke is by magsopsette is te veel om te operasionaliseer. 'n Onderzoek na magsopsette moet 'n beperkte aantal veranderlikes kies. Die raamwerk help egter om 'n aanduiding te gee van watter tipes veranderlikes dan buite rekening gelaat word. Dit help uiteindelik met die interpretering van die toepaslikheid van die bevindings.

Al die moontlike veranderlikes kan nie gelys word nie, omdat almal nie noodwendig bekend is nie. Veranderlikes wissel ook in hulle vermoë om die sosiale werklikheid te konseptualiseer. Daarom word 'n sober uitgangspunt in die operasionalisering van die plaaslike magsopset raamwerk voorgestaan. Dit is so dat geoperasionaliseerde veranderlikes kan lei tot 'n baie goeie beskrywing en verklaring van plaaslike magsopsette, maar dit kan nooit daartoe lei dat die volle werklikheid daarvoor verwoord word nie. Dit hoef dit ook nie noodwendig te doen nie. Bernard P. Cohen skryf: "In short, science is not an attempt to photograph reality, to capture the totality of the situation, or to know all the variables. If one recognizes that ideas are abstractions from reality and that, of necessity, they omit significant aspects of reality, one cannot be a holist." (Cohen, 1980, 73-74)

Wetenskap wil juis die sosiale werklikheid vereenvoudig. Dit wil 'n raamwerk identifiseer waarteen die ingewikkelde en veelvoud van verskynsels in die sosiale werklikheid verstaan en geïnterpreteer kan word.

- c. Die aard van 'n magsopset kan ten beste bestudeer word in sy verhouding tot verandering. Die wyse waarop verandering in 'n terrein geïnisieer of beheer of verhoed word, gee 'n aanduiding van die wyse waarop die magsopset funksioneer en wat sy aard is. Dit moet die hooftokus van 'n studie van plaaslike magsopsette wees.
- d. Die betekenisgewingsvermoë van die mens en die mens se biologiese eienskappe is die bron van verandering. Veranderlikes wat met hierdie elemente verband hou is daarom noodsaaklik in die bestudering van magsopsette. Dit verklaar die dinamika in die magsopset self.

- e. Magsopsette se funksionering word bepaal deur die produkte van vorige magsoptredes soos die patrone, ordeninge, strukture en prosesse wat gevestig geword het. Hierdie konteks moet verreken word wanneer die aard van 'n plaaslike magsopset beskryf word.
- f. Magsopsette se funksionering word ook bepaal deur die aard van die natuurlike ruimtelike omgewing en natuurlike hulpbronne en menslike behoeftes.
- g. Die operasionalisering van magsopsette moet geskied op 'n wyse wat dit kontroleerbaar maak deur ander navorsers. Die geldigheid van die bevindings moet getoets kan word.

Die teoretiese raamwerk maak dit moontlik om mag sinvol te bestudeer. Daarvoor kan beproefde en nuwe operasionele metodes aangewend word. Die sukses van enige metode word egter beslissend bepaal deur die operasionele definisies van die konsepte wat in die metode gebruik word.

2. Operasionele definisies

Die ontwerp van operasionele definisies vir konsepte t.o.v. magsverhoudinge is nog in 'n begin stadium. Pogings word volgens Dahl nog deur die volgende faktore gekortwiek: (1) 'n Te groot gaping tussen konsep en operasionele definisie, (2) verskillende operasionele metodes blyk nie pasbaar te wees nie en (3) elke operasionele definisie se geldigheid is tot dusver bevraagteken. (Dahl, 1986, 55) Hierdie probleem hou veral verband met die vurige konflik wat daar tussen die voorstanders van die elite teorie en die pluralisme was. Hoewel die debat oor die geldigheid van geoperasionaliseerde veranderlikes vurig is, is daar nie 'n gebrek aan voorbeelde nie. Elke studie oor plaaslike magsopsette benut geoperasionaliseerde veranderlikes. Ongelukkig is dit die uitsondering wanneer skrywers in hulle artikels of boeke meld presies hoe hulle hul veranderlikes geoperasionaliseer het.

2.1 Voorbeelde van definisies

'n Tipiese voorbeeld van hoe konsepte t.o.v. magsopsette egter wel geoperasionaliseer word, word in die navorsingsverslag van Robert E. Agger, Daniel Goldrich en Bert E. Swanson (1964, 692-755) aangetref. Hulle het in hulle uitgebreide studie van plaaslike magsopsette in vier plaaslike gebiede in die V.S.A. van die veranderlikes gebruik gemaak wat in tabel 9 gelys is:

Tabel 9 Voorbeeld van geoperasionaliseerde konsepte

Veranderlikes		Meting
a.	Politieke deelname	Bespreking van plaaslike sake met vriende of politieke leiers, bywoning van vergaderings oor plaaslike sake, deelname aan plaaslike regering.
b.	Invloed van politieke organisasies	Bepaling van organisasies met groot invloed en deelname aan hierdie politieke organisasies.
c.	Politieke invloed	Deelname op verskillende vlakke: onder vriende en leiers en in organisasies.
d.	Politieke besluite	Genoem deur respondente en gemeld in media en in 'n rangorde geplaas deur die respondente en 'n paneel.
e.	Verborgte (latente) leiers	Selfaangeduide leiers.
f.	Openbare (manifeste) leiers	Leiers aangedui deur respondente.
g.	Tipes magstrukture	
i.	Politieke leierskap se ideologie: saamvallend of uiteenlopend	Respondente se idee oor samewerking tussen die politieke leiers en die politieke leiers se eie rapportering oor samewerking.
ii.	Verdeling van mag onder die burgers: massa of elite	Mate en wyse van deelname van burgers aan politieke besluite volgens rapportering in media.
h.	Tipes regimes	
i.	Begrip van stemkrag	Vrese vir gevolge van politieke deelname by minderheidsgroepe.

ii.	Deurdringbaarheid van die magstruktuur	Gebruikmaking van sanksies of die dreiging daarmee om politieke aktiwiteite van individue te keer of te stop.
i.	Besluitsvoorkeure en	Besluitsvoorkeure van respondente wat aangedui het dat hulle polities betrokke was by sake waaroor besluite geneem is en aan watter leiers gee hulle politieke voorkeur.
j.	Politieke beskouing	Respondente se politieke beskouing oor sake, probleme deur hulleself genoem en gelys deur navorsers.

Hierdie is 'n voorbeeld van hoe magsverwante konsepte geoperasionaliseer is. Daar is nie vir elke konsep een regte operasionalisering nie. Die belangrikste is dat die operasionalisering van die navorser met logiese argumentering ondersteun word.

Een stel veranderlikes, wat reeds in die vroeë studies van plaaslike magsopsette as baie betekenisvol gevind is, is die mate van verskeidenheid of eenvormigheid van aspekte van die plaaslike opset. Hierdie veranderlikes se operasionalisering het daarom al oor die jare gevorderde vlakke bereik.

Ongelykheid en verskeidenheid is byvoorbeeld twee veranderlikes wat algemeen in die FAUI-projek aangewend word. Dit het gebruik geword om in die FAUI-projek ongelykheid met behulp van die Atkinson-skaal te meet³. Atkinson se skaal vermeerder met ongelykheid. Die mate waartoe dit vermeerder, hang af van hoe sensitief die navorser die vergelyking stel met die alfa koëffisient. Die vergelyking is:

$$I_r=1-\left[\sum (y_i/\overline{Y})^{1-\alpha} (P_i)\right]^{\frac{1}{1-\alpha}}$$

waar

- Ir = Atkinson se indeks vir ongelykheid
- Yi = inkomste van die inkomste klas
- Y = gemiddelde inkomste van die sosiale eenheid
- P = proporsie van inkomste verdien deur klas i

α = alfa = die eksponensiële koëffisient wat die navorser kan stel tot die mate waartoe ongelykheid die skaal moet beïnvloed

Die Atkinson-skaal word nie net gebruik om ongelykheid met betrekking tot inkomste te meet nie, maar ook met betrekking tot beroep, opleiding en nasionale herkoms. Omdat die korrelasie tussen hierdie drie indekse slegs matig met mekaar gekorreleer het, is hulle almal in ontledings met FAUI-data gebruik.

Die FAUI-projek gebruik Lieberson se indeks⁴ vir die verskeidenheid van sosiale groepe om die mate waartoe een sosiale identiteit 'n sosiale verskeidenheid besit teenoor 'n ander sosiale identiteit te meet. Die formule vir hierdie indeks van ongelykheid is:

$$A_b = 1 - \sum [P_i Q_i]$$

waar

P_i = die proporsie in kategorie i van bevolking P

Q_i = die proporsie in kategorie i van bevolking Q

en P en Q is twee verskillende bevolkings waarvoor enige hoeveelheid i kategorieë gebruik kan word, vanaf 2 tot oneindig. P kan as die nasionale bevolking gebruik word en Q as 'n spesifieke plaaslike bevolking. Die proporsies wat gebruik word, is gewoonlik dié van die verskillende etniese groepe in die sosiale identiteit.

Poul Erik Mouritzen gebruik in sy ondersoeke ander metodes om verskeidenheid te meet: "In the analysis nine cleavage indicators are introduced. The first seven are based on the relative size of each subset. The eighth indicator is a measure of number of subsets, while the last one measures the size of the subset in relation to the 'typical'. The nine indicators are: 1. Class heterogeneity: The extent to which a population of a community is divided equally between employers, white collar workers and blue collar workers. 2. Economic heterogeneity: The extent to which the population is divided equally between people working in the primary, secondary and tertiary sector (agriculture, industry and service provision). 3. Sector heterogeneity: The extent to which the population is divided equally between people working in the private and the public sector. 4. Residential heterogeneity: The extent to which the population is divided equally between homeowners and renters.

5. Family heterogeneity: The extent to which the population of the community is divided between single parent and two-parent families. 6. Ethnic heterogeneity: The extent to which the population is divided between immigrant and non-immigrants. 7. Ideological heterogeneity: The extent to which the population is divided between the left and the right wing of the political spectrum. 8. Political heterogeneity: Absolute number of political parties represented in the city council. 9. Demographic heterogeneity: The extent to which the age profile of the population of a community differs from the typical or average profile." (Mouritzen, 1989, 672).

Hierdie operasionaliserings kan natuurlik nuttig in enige navorsing gebruik word, maar is veral van nut en toepaslik vir die bestudering van die verband tussen plaaslike verskeidenheid en die aard van die plaaslike magsopset.

2.2 Teoretiese raamwerk se operasionalisering

Die operasionalisering van die teoretiese raamwerk skep besondere uitdagings. Die grootste probleem is dat die raamwerk so 'n groot aantal veranderlikes verteenwoordig. Die raamwerk poog juis om omvattend te wees. Dit skep egter ernstige operasionaliseringsprobleme. Dit is nie moontlik om in 'n ondersoek naastenby al die veranderlikes te operasionaliseer nie. Drie uitweë is uit hierdie probleem moontlik en word aangebied as operasionaliseringswenke vir die teoretiese raamwerk:

- a. Die eerste uitweg wat gevolg kan word om die teoretiese raamwerk te operasionaliseer is om soveel as moontlike veranderlikes, wat met die raamwerk verband hou, in ag te neem. Hieruit sou 'n aantal gekies kon word vir meting en oor die ander, wat nie gemeet word nie, kan aannames oor hulle stand gemaak word. Hierdie weg is slegs betekenisvol as daar met goeie argumentering aangetoon kan word waarom 'n spesifieke groep veranderlikes vir meting gekies is en die ander uitgelaat is om aannames oor te maak. Hierdie weg kan slaag, as:
 - i. Dit deel uitmaak van 'n kumulatiewe studie waar studies op mekaar volg en telkens veranderlikes gemeet word wat in vorige studies nie gemeet is nie

terwyl die kennis van metings in vorige studies aangewend word om aannames te maak oor veranderlikes wat nie gemeet is nie.

- ii. Die studie oor baie bronne beskik sodat 'n baie groot aantal veranderlikes geoperasionaliseer kan word.

Dit is buite die bestek van hierdie studie om metings vir relevante veranderlikes voor te stel en/of in verband te bring met bestaande meetinstrumente. Moontlike wyses van toepaslike inligting insamel, wat met die teoretiese raamwerk verband hou, word egter in Bylae 1 voorgestel. Hierdie lys sou geraadpleeg kon word wanneer navorsing oor magsopsette onderneem word om toepaslike metings vir die veranderlikes van die elemente van magsopsette te kies. Hoewel die lys 'n poging is om omvattend aan te toon wat die groot omvang van inligting is wat ingesamel behoort te word, sou dit steeds aangevul kon word.

- b. Die tweede uitweg om die teoretiese raamwerk te operasionaliseer is om te fokus op daardie veranderlikes waarin variasie verwag word en die ander as konstantes te behandel. In hierdie weg word dus gefokus op spesifieke veranderlikes en die ander geïgnoreer omdat hulle as konstantes beskou word. Die meeste navorsers van plaaslike magsopsette volg hierdie tipe benadering. Hulle fokus slegs op 'n gekose stel veranderlikes. So 'n weg kan slaag as die studie onderneem word in 'n opset waarin die veranderlikes wat geïgnoreer word min variasie vertoon. Wanneer magsopsette in kultureel homogene lande of streke ontleed word, kan verskeie omgewingsveranderlikes as konstantes beskou word. In lande of streke met groot variasies in sosiale, politieke en ekonomiese veranderlikes sal so 'n studie misluk. Die probleem met hierdie benadering is dat die veronderstelling van beperkte variasie in die veranderlikes wat as konstant beskou word, verkeerd kan wees. Die feit dat empiriese studies oor plaaslike magsopsette in die algemeen min statistiese korrelasie tussen gekose veranderlikes oplewer, dui moontlik op ander veranderlikes se onsigbare invloed wat nie geoperasionaliseer is nie. Hierdie uitweg tot die operasionalisering van die raamwerk vereis dus 'n omvattende motivering om uiteindelik geloofwaardig te wees.

- c. Die derde uitweg is om te fokus op die kernkomponente van die raamwerk en op daardie veranderlikes te fokus. Die kernkomponente van die raamwerk hou verband met die rol van betekenisgewing en verandering, die invloed van geskepte, aktiewe en natuurlike magte en die effek van verskillende magsvlakke. 'n Studie van plaaslike magsopsette moet dus hierdie sake beskryf. Die kernvrae, wat navorsing oor plaaslike magsopsette, volgens die raamwerk, behoort te beantwoord, is dus:
- i. Wat is die bewustelike en onbewustelike betekenis wat mense aan verandering gee en watter plaaslike handeling spruit daaruit voort?
 - ii. Wat is die bewustelike en onbewustelike betekenis wat mense aan plaaslike geskepte en natuurlike magte gee en watter plaaslike handeling spruit daaruit voort?
 - iii. Wat is die bewustelike en onbewustelike betekenis wat mense aan magte op ander magsvlakke en in ander magsopsette gee en watter plaaslike handeling spruit daaruit voort?
 - iv. Wat is die aard van die hiërargiese struktuur wat tussen mense tot stand kom op grond van hulle betekenisgewing aan die verskille wat tussen hulle bestaan?

Hoewel hierdie vrae algemeen van aard is, wys hulle in watter rigting inligting oor die diepste aard van plaaslike magsopsette lê. Die operasionalisering van hierdie vrae sou kon help om die kernkomponente van plaaslike magsopsette te ontbloot. Hoe die operasionalisering in 'n gegewe konteks gemaak word, sal afhang van die aard van die verandering en magte wat betrekking het op daardie plaaslike opset. Bylae 1 sou benut kon word om toepaslike veranderlikes vir operasionalisering te kies.

3. Samevatting

Die groot uitdaging van die navorsingproses lê daarin om toepaslike inligting op 'n kontroleerbare wyse te bekom en dan op grond daarvan op 'n verantwoordbare wyse die inligting wat bekom is, te veralgemeen. Dít is moeilik ten opsigte van plaaslike magsopsette. Die operasionalisering van plaaslike magsopsette stuit voor verskeie probleme:

- a. Daar bestaan nie 'n samehangende teorie oor plaaslike magsopsette nie.
- a. Daar bestaan verskillende opvattinge oor watter konsepte toepaslik vir die ontleding van plaaslike magsopsette is.
- b. Die konsepte, wat moontlik toepaslik is, is kompleks en nie maklik meetbaar nie.
- c. Die verbande tussen moontlike toepaslike konsepte is nie duidelik nie.

Die teoretiese raamwerk is 'n poging om as 'n sintetiese raamwerk die belangrikste konsepte wat met plaaslike magsopsette verband hou te isoleer. Drie wyses is moontlik om dit te operasionaliseer. Hulle is (1) die omvattende operasionalisering van die raamwerk, (2) die beperkte operasionalisering van die raamwerk en (3) die fokus op die operasionalisering van die kernkomponente van die raamwerk.

Hierdie hoofstuk sluit die versameling, beoordeling en integrering van die verskillende wyses van teoretisering oor plaaslike magsopsette af. In hoofstukke 7 en 8 word die insigte uit hoofstukke 1 tot 6 toegepas op die Suid-Afrikaanse konteks - eers deur die beskrywing van 'n beperkte gevallestudie en daarna deur 'n algemene gevolgtrekking waarin die betekenis van die teoretisering vir die Suid-Afrikaanse konteks beoordeel word.

NOTAS

1. Waste skryf dat hierdie omvattende beeld, wat die pluralisme se ontledingsmetodes aan aandag gee, veral met die volgende kernvrae oor plaaslike magsopsette verband hou: 1. Hoeveel mense word deur plaaslike besluitneming beïnvloed? 2. Hoeveel verskillende soorte van gemeenskapbronne word deur plaaslike besluitneming herverdeel. 3. Hoeveel bronne word herverdeel. 4. Hoe drasties word huidige gemeenskapbronverdelings deur besluitneming verander (Waste, 1986b, 16-17). In die Suid-Afrikaanse konteks is hierdie belangrike vrae wat beteken dat die metodes van die pluralisme relevant vir Suid-Afrika is.
2. Die FAUI-projek (Fiscal Austerity and Urban Innovation-projek) is die Gemeenskapsnavorsingskomitee van die Internasionale Sosiologie Vereniging se hoofprojek. Dit staan onder die leiding van prof. Terry Nichols Clark van die Universiteit van Chicago en behels medewerkers in 38 lande. Die navorsingsprojekte van hierdie projek het internasionaal reeds \$15 miljoen beloop.
3. Vir 'n meer volledige bespreking van die Atkinson-skaal kan Terry Nichols Clark se uiteensetting daarvan in sy boek *Urban Innovation, Creative Strategies for Turbulent Times* (1994, 66-68) geraadpleeg word.
4. Terry Nichols Clark bespreek ook die Lieberson indeks in sy boek *Urban Innovation, Creative Strategies for Turbulent Times* (1994, 69).

HOOFSTUK 7

BEPERKTE TOELIGTENDE GEVALLESTUDIE

In die voorafgaande hoofstukke is 'n wye verkenning van plaaslike magsopset teoretisering gemaak wat in 'n sintetiese raamwerk in hoofstuk 3 saamgevat is. Uiteindelik moet die insigte van hierdie hoofstukke vir die Suid-Afrikaanse konteks geëvalueer word. Die word in hoofstuk 8 gedoen. In die lig daarvan is hoofstuk 7 se doel om deels toe te lig hoe die insigte van die voorafgaande hoofstukke op die Suid-Afrikaanse konteks betrekking het. In hierdie hoofstuk word die resultate van 'n beperkte empiriese studie weergegee waarin enkele van die teoretiese insigte van hierdie studie op 'n Suid-Afrikaanse plaaslike konteks getoets is.

Dit beperktheid van hierdie studie maak dit onmoontlik om al die aspekte van die voorafgaande teoretiese bespreking in die gevallestudie te toets. Die operasionalisering van die teoretiese insigte, soos beskryf in hoofstuk 6, is te veel om in die bestek van hierdie studie te hanteer.

Die gevallestudie wat in hierdie hoofstuk beskryf word, fokus op enkele aspekte van die kernkomponente van die teoretiese raamwerk. Die komponente wat uitgelig word, is van dié wat in hoofstuk 6 as belangrik met betrekking tot die teoretiese raamwerk geïdentifiseer was. Die aspekte daarvan wat met hierdie gevallestudie ondersoek is, is:

- a. Maghebbers se betekenisgewing aan plaaslike verandering.
- b. Maghebbers se betekenisgewing aan spesifieke plaaslike sake.
- c. Maghebbers se betekenisgewing aan die plaaslike hiërargie.

Die doel van die navorsing, wat in hierdie hoofstuk gerapporteer word, is dus om enkele aspekte van die kernkomponente van die teoretiese raamwerk in 'n Suid-Afrikaanse

plaaslike opset toe te lig en op grond daarvan beperkte afleidings te maak oor die gehalte van die teoretiese insigte van die teoretiese raamwerk en die betekenis daarvan vir die Suid-Afrikaanse konteks.

1. Metodologie

Die gevallestudie se beskrywing in hierdie hoofstuk berus op die volgende metodologie:

- a. Die geval, wat as eenheid van ontleding gekies is, is die dorp Wellington. Hierdie dorp is gekies omdat dit vir die navorser bekend en toeganklik is. Dit is 'n dorp wat polities, ekonomies en kultureel betreklik divers is en tipies Suid-Afrikaans is in die sin dat dit ook deur apartheidswetgewing in rasgebaseerde woongebiede verdeel is.
- b. Die inligting, wat vir ontleding ingesamel is, is deur middel van 32 onderhoude verkry. 14 van hierdie onderhoude was met raadslede en senior amptenare van die plaaslike munisipaliteit en 18 onderhoude met ander plaaslike leiers¹. Om te verseker dat die leiers goed verteenwoordigend van die leierskorps van die dorp is, is eers 20 leiers geïdentifiseer wat opvallend invloedryk in die dorp is. Hierdie 20 leiers is aangevul deur nog 12 leiers. Hulle is dié wat veral deur die eerste 20 respondente as invloedryk bestempel is of wat op terreine leiding gee waarin dit blyk dat die eerste twintig nie sterk leiding gee nie. Daar is ook ander leiersfigure op die dorp, maar hul openbare invloed is minder, omdat hulle weens ouderdom nie meer aktief aan aksies deelneem nie, of omdat hulle hoofsaaklik fokus op hulle werksopset. Die onderhoude is gevoer vanaf 17 Oktober 2000 tot 15 November 2000.
- c. Die onderhoude was semi-gestruktureerd. 'n Onderhoudskedule is gebruik wat in Bylae 2 opgeneem is. In die eerste vyf onderhoude is 'n meer uitgebreide onderhoudskedule gebruik. Dit het egter gou geblyk dat die skedule te veel vrae vir 'n uur lange onderhoud bevat het. Die onderhoudskedule is toe verklein. Die vrae wat oorgebly het, is die vrae wat die beste inligting vir die doeleindes van

hierdie hoofstuk kon genereer. Selfs met die finale onderhoudskedule het sekere onderhoude langer as 'n uur geduur. Dit is daaraan toe te skryf dat dit 'n semi-gestruktureerde onderhoud was en verwante vrae ook gevra was om meer inligting oor die redes vir sekere antwoorde by die leiers te bekom en enkele van die leiers baie omslagtig in hulle antwoorde was. Die voorlopige onderhoudskedule, wat aanvanklik opgestel is, is met 'n taalkundige en vyf leiers getoets. Hierdie toetsing van die konsep het tot wysigings aanleiding gegee wat 'n beter en meer eenvoudige skedule tot gevolg gehad het.

- d. Die openbare leiers was in die algemeen geïnteresseerd in die studie en dit was betreklik maklik om met baie van hulle afsprake te kry. 'n Paar van hulle het egter druk programme en dit was moeilik om met hulle afsprake te maak. Die sakeleiers was die moeilikste om afsprake mee te maak. Van hulle het geoordeel dat hulle nie oor inligting beskik wat vir die studie waardevol sou wees nie. Uiteindelik is net met een geïdentifiseerde sakeleier nie 'n onderhoud gevoer nie, omdat 'n afspraak na vele vrugtelose pogings nie gemaak kon word nie. Met al die ander leiers, wat geïdentifiseer was vir die onderhoude, is egter wel onderhoude gevoer.
- e. Die inligting wat in die onderhoude ingesamel is, het gefokus op aspekte van drie kernkomponente van die teoretiese raamwerk. Hulle is as volg hanteer:
 - i. *Die maghebbers se betekenisgewing aan plaaslike verandering.*
In die onderhoude is aangeneem dat verandering en mag met mekaar verband hou. Daarom is telkens gevra watter veranderinge te Wellington voorgekom het en wie daarvoor verantwoordelik was. Hierdie vrae is in die algemeen gevra en dan ook ten opsigte van plaaslike menseverhoudinge en die plaaslike ekonomie. Hierdeur is gepoog om 'n beeld te verkry van die verband tussen magsuitoefening en verandering.
 - ii. *Die maghebbers se betekenisgewing aan spesifieke plaaslike sake.*
Hoewel studies oor plaaslike magsopsette daarop roem dat hulle die ware magsopset kon ontbloot, was die oogmerk van dié opname anders. Hierdie

opname se fokus was meer op die indrukke van die respondente oor wie mag uitoefen, as om te poog om die ware magsopset te ontbloot. Vanaf die eerste onderhoude was dit opvallend dat mense se indrukke oor die magsopset 'n belangrike rol in hulle magshandelinge gespeel het, terwyl hulle indrukke van sake nie noodwendig op feite berus het nie. Dit het die belangrikheid van betekenisgewing in verband met plaaslike magsopsette beklemtoon. Magshandeling hou nie noodwendig met feite verband nie, maar dikwels met indrukke van omstandighede, magte of maghebbers. Soms stem die indrukke met feite ooreen en soms glad nie. In die onderhoude is gepoog om die omvang van hierdie betekenisgewing te bepaal.

Vir hierdie doel is vier plaaslike sake geïdentifiseer. In die onderhoude is die leiers oor hierdie sake uitgevra om hulle indrukke daarvan te peil. Dit is met die saaklike feite wat daarvoor bekom kon word, vergelyk. Die vier sake wat gebruik was, was:

1. Die nywerheidspark wat in 1995 geïnisieer was en in 1998 ontwikkel is. Hierdie saak is gekies omdat dit ontwikkel het uit 'n versoek van die Paarlse Botteleringsmaatskappy om hulle op Wellington te vestig. Na hierdie versoek is 'n dinkskrum deur raadslede en senior amptenare in 1995 gehou. Omdat niemand spesifiek die aanvanklike inisiatief geneem het nie, skep dit geleentheid vir mense om hulle eie idees daarvoor te ontwikkel of vir leiers om persoonlike voordeel daaruit te haal.
2. Die waterbeperkings wat vanaf 1 November 2000 te Wellington ingestel is. Tradisioneel was waterbeperkings 'n saak waaroor plaaslik beslis was. Die waterbeperkings wat in November in Wellington van toepassing geword het, is egter van nasionale en streeksoorsprong. Hierdie saak gee insig in leiers se vertolking van 'n tegniese saak wat spruit uit handelinge en reaksies op

verskillende omvangsterreine.

3. Die afbakening van Wellington, Paarl, Gouda en Saron in 'n gemeenskaplike Drakenstein munisipaliteit. Hierdie saak het vir Wellington ingrypende politieke veranderinge ingehou. Leiers se rol in hierdie proses gee 'n aanduiding van hoe hulle die mag van hoër omvangsterreine verstaan en hanteer.
4. Die Ned. Geref. Kerk Wellington en Verenigende Gereformeerde Kerk Wellington se geskiedenis lê verknoop. Die wyse waarop hierdie geskiedenis hanteer word, ontbloot die betekenisgewingsproses van leiers op die verlede en hede.

iii. *Maghebbers se betekenisgewing aan die plaaslike hiërargie.*

Plaaslike magsopset studies poog om die breë struktuur van die plaaslike magsopset te beskryf. Hierdie studie is te beperk om dit te doen. 32 onderhoude is nie genoeg om 'n plaaslike magsopset te karteer nie. Dit wat uit die respondente se beskouings oor die plaaslike magstruktuur afgelei kan word, word wel gerapporteer. Dit gee 'n elementêre beeld van die maghebberse se betekenisgewing oor die plaaslike magstruktuur.

2. Gevallestudie²

Wellington is geleë in die Wagenmakersvallei wat vir eeue deur die San en Khoi bewoon was. Die Hawequa- en Obiqua-berge naas Wellington dra nog die name van Khoi-stamme wat hier voorgekom het. Wit boere is sedert 1688 in die Wagenmakersvallei gevestig. Konflik het voortdurend tussen die boere en die Khoi rondom veekwessies plaasgevind, maar dit het afgeneem nadat die pokke-epidemies die Khoi se getalle aansienlik laat afneem het en 'n passtelsel uiteindelik hulle bewegings beperk het. Slawerny is in die vallei aangewend sedert die vestiging van die eerste nedersetting totdat dit uiteindelik opgehef is in 1834. Wellington het ekonomies gebloei toe die eerste treinspoor in Suid-Afrika tot by Wellington in 1863 aangelê was en die dorp op die oorspronklike hoofroete

deur Bainskloof na die binneland gelê het.

Skeiding tussen ras was kenmerkend vanaf Wellington se stigting in 1840. Godsdienstige oefeninge is vanaf 1796 afsonderlik verskaf aan boere en inheemse werkers. In 1939 het blanke verenigings en organisasies die munisipale raad versoek om by 'n munisipale kongres ten gunste van aparte woonbuurte te stem. Die Gekleurde Werksaamheidsorganisasie het dadelik protes aangeteken teen hierdie voorgenome beleid van segregasie. In 1950 is die Groepsgebiedewet egter nasionaal afgekondig en is dit teen die wil van die bruin organisasies in Wellington deurgevoer. Die verskuiwing van bruinmense om aparte woongebiede in Wellington te vestig was in 1968 afgehandel. Wellington het egter ook 'n kamp gehad waarin slegs swart mans mag gebly het. In 1967 was daar ongeveer 1 800 inwoners. Hulle is almal in 1968 en 1969 na Paarl se swart woongebied, Mbekweni, verskuif. Vanaf 1976 tot 1989 het versetaksies deur bruin onderwysers en leerders, wat apartheid teengestaan het, op Wellington voorgekom. Die afskaffing van apartheid het uiteindelik op Wellington ook vanaf 1990 aanleiding gegee tot die moontlike normalisering van plaaslike politieke, ekonomiese en sosiale funksionering.

Die apartheidsjare het diep letsels op Wellington gelaat. In die opname van die Herstellende Geregtheid Projek is in 1999 gevind dat volgens die steekproefrespondente 86% van die inwoners van die oorwegend swart woonarea benadeling onder apartheid ervaar het, 70% van die inwoners van die oorwegend bruin woonarea en 15% van die inwoners van die oorwegend wit woonarea (Op weg na gelyke geregtigheid, 2000, 5). Opvallend is die verskil in voorstelle wat deur die verskillende groepe te Wellington gemaak is oor hoe die negatiewe gevolge van die ongeregtighede van die verlede op die gesin reggestel kan word. Die inwoners van die oorwegend swart woonarea het hoofsaaklik werk en behuising beklemtoon, die inwoners van die bruin woonarea werk en gelyke geleenthede en die inwoners van die blanke woonarea gelyke geleenthede en samewerking.

Hierdie apartheidsverlede van Wellington het 'n invloed op die leiers se prioriteite en hoe hulle hul leiersrol vertolk.

2.1 Maghebbers en verandering

Die eerste doelwit van hierdie gevallestudie is om 'n beskrywing te gee van die verhouding tussen maghebbers en verandering. In die bespreking van die teoretiese raamwerk het ons dit as 'n uitgangspunt gestel dat verandering en mag met mekaar verband hou. In 'n situasie waarin verandering nie kan geskied nie, is mag nie ter sprake nie. Sodra die moontlikheid van verandering egter bestaan, is mag belangrik om daardie verandering te verhoed, beïnvloed, beheer of bevorder. In die onderhoude is dus spesifiek aandag gegee aan hierdie belangrike uitgangspunt van die teoretiese raamwerk.

Die leiers moes aandui wat die grootste veranderinge is wat Wellington die laaste tien jaar ondergaan het. Die 30 leiers wat op die vraag gerepsondeer het, het 45 verskillende veranderinge genoem. In tabel 10 is hulle saamgegroepeer in 17 kategorieë.

Tabel 10 Grootste plaaslike veranderinge die laaste tien jaar

	Response	% (n=30)
Demokratisering van plaaslike regering	10	33 %
Oopstelling van instansies en geriewe	7	23 %
Meer skakeling tussen groepe	7	23 %
Uitbreiding van woongebiede	6	20 %
Nuwe besighede	5	17 %
Lewenstandaard daal	4	13 %
Vermeerdering in inwonertal	3	10 %
Besighede wat sluit of afskaal	3	10 %
Onderwysstandaarde verswak	2	7 %
Sport verbeter	2	7 %
Opheffing het plaasgevind	1	3 %
Mense se sedes het verswak	1	3 %
Sport verswak	1	3 %
Kulturele ontwikkeling	1	3 %
Natuurskoon geknou	1	3 %
Voorkoms van dorp het agteruitgegaan	1	3 %
Wellington het toenemend 'n slaapdorp geword	1	3 %

Drie belangrike opmerkings kan gemaak word oor die verhouding tussen leiers en verandering:

- a. Eerstens is dit opvallend dat al die belangrikste veranderinge, wat volgens die leiers op die dorp voorgekom het, verband hou met magshandeling. Magte binne of buite die dorp het verandering tot voordeel of tot nadeel van die inwoners tot gevolg gehad. Die afbreek van apartheidsgebruik, wat respondente as 'n baie belangrike verandering aangedui het, het geskied deur sterk nasionale magshandeling. Die respondente se verwysing na die verbetering in verhoudinge in die dorp is deur leiers bewerkstellig soos wat later toegelig word in die onderafdeling oor menseverhoudinge op die dorp. Dit geld ook vir die ander response wat in tabel 10 weergegee word. Voorbeelde wat respondente genoem het, is: (1) Die inwonertal het vermeerder omdat die gehalte van dienslewering van die plaaslike regering mense na die dorp gelok het. (2) Die verbetering in deelname en organisering van sekere sportsoorte en die verswakking van ander is toe te skryf aan die wyse waarop leiers funksioneer. (3) Die knou van die natuurskoon van die dorp, meen een respondent, is toe te skryf aan die verkeerde besluite van dorpsleiers. Die uitgangspunt, dat magsuitoefening en verandering onlosmaaklik verbonde aan mekaar is, is deur die onderhoude bevestig.
- b. Tweedens was dit in die onderhoude opvallend dat die veranderinge wat die leiers geïdentifiseer het, hoofsaaklik met hulle magsveld verband gehou het. Die raadslede en amptenare het veral gefokus op veranderings met betrekking tot die munisipaliteit, die boereleiers op boeresake, die sakeleiers op sakebelange, die ontwikkelaars op ontwikkelingsake en die bejaarde leiers op veranderde lewenstandaard. Baie leiers het egter ook ander veranderings, wat nie noodwendig met hulle spesialiteitsveld saamval nie, genoem. Een verandering blyk 'n gemeenskaplike saak vir leiers van verskillende sektore te wees. Dit was die verandering in groepsverhoudinge - struktureel en nie-struktureel. Dit blyk 'n verandering te wees wat in die laaste jare vir leiers wydlopende gevolge gehad het. Die leiers het in die onderhoude gewoonlik die meeste tyd spandeer om te praat oor sake wat verband gehou het met intergroepverhoudinge. Dit is duidelik 'n saak

waarin die wyse waarop mag uitgeoefen moet word, nog groot onsekerheid vir leiers impliseer. Leiers sien mekaar tot 'n groot mate as die leiers van 'n spesifieke rassegroep en daar bestaan onsekerheid en agterdog oor mekaar se motiewe met magshandelinge.

- c. Tabel 11 en 12 gee 'n aanduiding van wie of wat vir die veranderinge verantwoordelik was. Ons teoretiese raamwerk se standpunt is dat veranderinge deur leiers op verskillende vlakke geïnisieer word op grond van betekenisgewing, menslike eienskappe en in die lig van sosiale, ekonomiese, politieke, menslike behoefte en natuurlike faktore. Die response van die leiers pas in by hierdie beskouing. Hulle skryf die verandering toe aan politieke en sosiale faktore van hoër magsvlakke en menslike eienskappe en behoeftes en plaaslike leiers. In die onderhoude het die respondente in hulle antwoord op wat die veranderinge was én op wie of wat daarvoor verantwoordelik was, verwys na buite invloede op veranderinge.

Tabel 11 vat hierdie verwysings saam. Dié tabel is opgestel uit die onderhoude en nie net uit die spesifieke vraag oor wie of wat vir die veranderinge verantwoordelik was nie. Tabel 11 toon dat die nuwe politieke bestel, nuwe intrekkeers en die media as die belangrikste buite invloede genoem is. Die impak van die nuwe politieke bestel en nasionale regeringsbeleid was 'n belangrike ondertoon in bykans al die onderhoude. Die nuwe intrekkeers se invloed som een respondent as volg op: "Nuwe intrekkeers maak ons dorp stedelik". Dit hou verband met die standpunt van 'n paar leiers dat die dorp toenemend 'n slaapdorp word. 'n Beduidende persentasie van die inwoners werk in Kaapstad en dit, meen hulle, het 'n invloed op die dorp se sosiale funksionering. 'n Onlangse opname op die dorp het bevind dat slegs 33,3% van die dorp se ekonomies-aktiewe bevolking in die dorp self werksaam is (Octagonal Development, 2000, Afdeling 3, 17). Dit bevestig die respondente se aanvoeling. Die verwysings na die media deur die leiers was negatief. Hulle meen dat die media groepsverhoudinge benadeel deur plaaslike rassevooroordeel aan te blaas.

Tabel 12 gee die resultate weer van die vraag oor wie of wat vir plaaslike veranderinge verantwoordelik was. Hier kom die plaaslike leiers sterk na vore. Dié waarna verwys was, is raadslede, amptenare, besigheidslui en gemeenskapsleiers. Die response wat sê dat die mense self vir die veranderinge verantwoordelik was, kan in die lig van die teoretiese raamwerk toegelig word. Die response sê dat mense bereid is om die politieke veranderinge in Suid-Afrika te aanvaar en plaaslik daarby aan te pas. Dit hou verband met mense se vermoë om betekenis aan verandering op hoër vlakke te gee en dan plaaslike handeling te openbaar wat by hierdie betekenisgewing paslik is. Hierdie band tussen mense, betekenisgewing, verandering en magsvlakke word goed deur die teoretiese raamwerk uitgebeeld.

Tabel 11 Buite invloede op algemene veranderinge

	Response	% (n=12)
Nuwe politieke bestel	7	58%
Nuwe intrekkers	3	25%
Media	2	17%

Tabel 12 Wie of wat vir plaaslike veranderinge verantwoordelik was

	Response	% (n=11)
Regering	5	45%
Raadslede	4	36%
Mense self	3	27%
Besigheidsektor	3	27%
Plaaslike owerheid amptenare	1	9%
HOP-kantoor	1	9%

Die klein aantal leiers, wie se response in tabelle 11 en 12 opgeneem is, moet verduidelik word. In tabel 11 is net 12 leiers se response aangeteken en in tabel 12 net 11 leiers se response. Dit spruit uit die onderhoudsituasie waarin die onderhoudvoerder keuses gemaak het. Verskeie leiers het op die vraag oor wat die belangrikste veranderinge is, uitgebrei oor veranderinge in mensverhoudinge of die ekonomie. Die probleem vir die onderhoudvoerder was dat die vrae oor

veranderinge ten opsigte van menseverhoudinge en die ekonomie in die skema ook opgevolg word met vrae oor wie of wat daarvoor verantwoordelik was. Waar die respondent dus byvoorbeeld by algemene veranderinge op menseverhoudinge fokus, moet dieselfde vraag by die menseverhoudinge herhaal word. Omdat die onderhoudvoerder eerder hier die algemene beïnvloeders wou verkry, is die vraag na wie of wat vir algemene verandering verantwoordelik was, nie gevra vir respondente wat gefokus het op menseverhoudinge of ekonomie by die vraag oor wat die grootste veranderinge was nie.

Wat interessant by hierdie vraag was, is dat verskeie respondente se antwoorde meer gehandel het oor wie 'n rol by algemene verandering behoort te speel, as oor wie werklik 'n rol gespeel het. Die onderhoudvoerder het die indruk gekry dat verskeie leiers deur die onderhoud oor hulle eie verantwoordelikheid aangespreek was. In twee gevalle was die respondente baie bitter oor plaaslike veranderinge, maar soos wat die onderhoud gevorder het, was dit opvallend hoedat die respondente meer positiewe antwoorde begin gee het. Die onderhoudvoerder het die indruk gekry dat enkele van die leiers nog nie regtig besin het oor hoe hulle 'n positiewe rol in algemene verandering kan speel nie. Die feit dat die onderhoudsituasie moontlik hulle gesensitiseer het vir die verantwoordelikheid toon die groot verantwoordelikheid wat so 'n tipe onderhoud vir die onderhoudvoerder inhou. Dit is duidelik dat navorsing oor plaaslike magsopsette 'n groot verantwoordelikheid is. Die navorser beïnvloed self die magsopset. Dit was ook opvallend met betrekking tot die vraag oor waterbeperkings wat later behandel word.

Twee vrae is oor spesifieke veranderinge gevra. Dit was oor veranderinge in plaaslike mensverhoudinge en plaaslike ekonomie. Aanvanklik het die onderhoudskedule vrae ingehad oor *watter* veranderinge in die dorp ten opsigte van menseverhoudinge en die plaaslike ekonomie voorgekom het. In die voortoets van die skedule het dit geblyk dat dit die respondente irriteer. Die antwoorde op hierdie vrae is gewoonlik spontaan deur die respondent by die vraag oor algemene veranderinge gegee. Die respondente het gevoel dat die spesifieke vrae 'n herhaling is. Die vrae is toe verander na 'n vraag oor die stand van

mensverhoudinge en 'n vraag na wat die grootste bedrywe is. Elk is dan opgevolg met 'n vraag oor wie of wat vir veranderinge hierin verantwoordelik was. Leiers gesels graag en dit was gou duidelik dat hierdie herformulering van die vrae baie effektief was om die verlangde inligting te bekom. Die kombinasie van 'n vraag oor wat die stand van 'n saak is en wie of wat daarvoor verantwoordelik is, het goed gewerk.

Die leiers se response oor plaaslike menseverhoudinge kan as volg saamgevat word:

- a. Die verhouding tussen verandering en magshandelinge is net deels belig deur die response op die vrae oor die menseverhoudinge. Hierdie verhouding word beter toegelig deur die vraag oor die verhouding tussen die N.G.K. Wellington en V.G.K. Wellington. Dit word later bespreek en daarin word aangetoon dat die leiers baie belang by die stand van menseverhoudinge het.
- b. Die vraag oor menseverhoudinge se response het almal oor tussengroepverhoudinge gehandel. Die response het veral oor twee tipes verhoudinge gehandel - die tussen wit- en bruinmense en die tussen wit- en bruinmense aan die eenkant en swartmense aan die anderkant. Een leier se opmerking som baie van die standpunte op. Hy het gesê: "Swartes kom al sterker die dorp in ... blank en bruin voel grootliks een." In die algemeen bestaan die opvatting dat die verhouding tussen wit- en bruinmense verbeter het. Die woorde wat die respondente gebruik het om die verhouding tussen wit- en bruinmense te beskryf, was egter 'n bietjie meer na die negatiewe kant as die positiewe kant. Negatiewe woorde was: skepties, afstand, agterdog, oppervlakkig, venynigheid, lewe bymekaar verby, geskei en te min kontak. Positiewe woorde was gemoedelik, goed, positief, redelik goed en kommunikeer maklik. Daar was 'n algemene gevoel dat die verhouding kan verbeter en dat veral die kerke, skole, sport en kulturele verenigings daarin 'n belangrike rol te speel het. Die respondente wat oor die verhouding tussen swartmense en die ander groepe gepraat het, was redelik eens dat daar 'n negatiewe gesindheid teenoor swartmense bestaan. Hierdie gesindheid was nie gemotiveer nie. Een respondent het gesê daar is "'n gevoel teenoor swartmense". Die rede vir die negatiewe gesindheid was vaag, behalwe vir

'n werkgewer wat dit toegeskryf het aan die probleem van kommunikasie. 'n Bejaarde bruin leier het gesê dat hierdie gevoel diep by bruinmense lê en dat die bruinmense in Wellington grootliks die verskuiwing van swartmense in 1967 en 1968 na Paarl se Mbekweni gesteun het. Die swart respondent meen egter dat die verhouding tussen swart- en bruinmense die laaste paar jare aansienlik verbeter het. Dit hou verband met die munisipaliteit wat die swart informele woongebied vervang met 'n formele woongebied. Dit, meen die respondent, veroorsaak dat die bruinmense nou die swartmense as permanente inwoners in die dorp aanvaar en nie meer as indringers beskou nie.

Die onderhoudvoerder se eie vertolking van die response op die vraag na menseverhoudinge is dat die respondente bang is dat die verhoudinge op die huidige vlak gaan stol. Hulle meen dat die verhoudinge moet verbeter, maar is tot 'n mate onseker oor in watter rigting dit gelei moet word. Tabel 13 toon iets van hierdie verdeelheid onder die respondente oor die stand van die menseverhoudinge. Sommige beskou die verhouding as goed, maar verskeie respondente het voorbehoude oor die aard van die verhoudinge gehad.

Tabel 13 Menings oor die stand van menseverhoudinge te Wellington

	Response	% (n=29)
Beter	7	24%
Vordering, maar insidente vind nog plaas	5	17%
Baie goed	4	14%
Oppervlakkig	4	14%
Mense hou nog met agterdog aan ou beskouings vas	4	14%
Rassegevoelens bestaan nog	3	10%
Swakker	2	7%
Rustigheid	2	7%
Venynig	1	3%
Skole se samestelling beperk	1	3%

- c. Die invloede, wat die respondente aangedui het verantwoordelik vir veranderinge in plaaslike menseverhoudinge was, word in tabel 14 en 15 uitgebeeld. Tabel 14 fokus op die buite invloede wat in die onderhoude genoem is. Bitter min

respondente het na buite invloede verwys. Dié wat wel daarna verwys het, het veral gewys op die rol van die nasionale politiek. Sommige respondente het dit as positief beskou (afskaffing van apartheidswetgewing) en ander negatief (nuwe wetgewing wat die samelewingsorde verander). President Mandela het groot lof gekry vir die versoenende voorbeeld wat hy gestel het. Drie respondente het gemeen dat dit plaaslik 'n belangrike invloed uitgeoefen het. Een respondent het gemeen dat die ekonomiese druk op ouers meebring dat hulle dubbelinkomste huishoudings moet skep, wat daartoe lei dat kinders nie behoorlik in goeie menseverhoudinge opgevoed kan word nie. Een respondent meen dat die geestelike Amos-projek op plase baie meegehelp het om menseverhoudinge op sekere plase te verbeter. Dit is duidelik uit tabel 14 dat buite magsinvloede 'n belangrike invloed op die plaaslike opset kan hê.

Tabel 14 Buite invloede op plaaslike menseverhoudinge

	Response	% (n=10)
Nasionale politiek	5	50%
Voormalige president Mandela	3	30%
Ekonomiese druk verminder kinderversorging	1	10%
Amos-projek	1	10%

Die grootste aantal respondente het egter binne invloede as verantwoordelik vir menseverhoudinge op die dorp aangedui. Opvallend in tabel 15 is die rol van leier 1³. Hierdie leier op die dorp het volgens die respondente die afgelope jare 'n belangrike rol gespeel om te help dat 'n groter vertroue tussen wit- en bruinmense ontwikkel. Al die ander response is leiers of die resultate van leiers se handeling. Die verandering in plaaslike menseverhoudinge is in die hande van plaaslike leiers. Hulle speel daarin 'n sleutelrol. Opvallend in tabel 15 is die groot verskeidenheid van veranderingsagente wat geïdentifiseer is. Dit was duidelik in die onderhoude dat al die respondente 'n sekere belang by menseverhoudinge het. Daarom geskied magshandeling wat met menseverhoudinge verband hou oor 'n wye front.

Al die agente in tabel 15 het nie 'n positiewe invloed op menseverhoudinge gehad nie. Wetgewing (veral arbeidswetgewing) en misdaad is as negatiewe agente genoem. Respondente meen dat leier 20 'n positiewe én negatiewe invloed uitgeoefen het. Hoewel heelwat respondente kerke en skole as belangrike veranderingsagente geïdentifiseer het, het almal geoordeel dat hulle nog te min doen. Die gebrek aan sosiale verantwoordelikhedsprogramme van plaaslike besighede, wat hierin 'n ondersteunende rol kan speel, is veral deur respondente met skoolverbintenisse gekritiseer.

Tabel 15 Wie of wat plaaslike menseverhoudinge verander het

	Response	% (n=25)
Leier 1	9	36%
Kerke	5	20%
Skole	3	12%
Gemeenskapsprojekte	3	12%
Voormalige president Mandela	2	8%
Leier 20	2	8%
Ontwikkelaars	2	8%
Leiers	2	8%
Sakeondernemings	2	8%
Wetgewing	2	8%
Plaaslike owerheid	2	8%
Nasionale politiek	2	8%
Huisgesinne	2	8%
Leier 2	1	4%
Sport	1	4%
Amptenare	1	4%
Sakelui	1	4%
Misdaad	1	4%
Beskouings	1	4%
Media	1	4%
Verenigings	1	4%

Die tweede spesifieke vraag oor verandering het oor die plaaslike ekonomie gehandel. In hierdie geval is gevra wat die meeste geld vir Wellington inbring en wie of wat daarvoor verantwoordelik was. Wellington se tradisionele tekstiel en leer bedrywe is direk geraak deur buitelandse storting van tekstielware, leer en skoene in Suid-Afrika. Aan die anderkant het die uitvoere in die vrugtebedryf toegeneem. Hoewel verwag is dat

respondente hierdie internasionale tendense sou uitlig as betekenisvol vir die dorp het slegs een respondent daarna verwys. Vervolgens gee ons 'n beskrywing van die response oor die plaaslike ekonomie.

- a. Die dorp het 'n groot verskeidenheid van bedrywe. Tabel 16 gee 'n aanduiding van die verskeidenheid bedrywe wat die respondente genoem het vir die dorp die meeste geld inbring. Dit was opvallend dat nie een van die respondente hieroor eerstehandse kennis gehad het nie. Almal het net hulle indrukke weergegee oor wat die grootste bedrywe is. Die indrukke is egter vir die doeleindes van hierdie studie belangrik. Die indrukke, wat mense van bedrywe het, bepaal die potensiele mag wat aan 'n bedryf toegeken word. Dit is duidelik uit tabel 16 dat die meeste respondente landbouverwante bedrywe as die belangrikste van die dorp beskou het. Die sapverpakking is 'n fabriek wat onlangs op die dorp opgerig is en vanjaar baie uitgebrei het. Hoewel dit 'n betreklik klein bedryf is, bevestig dit die teoretiese stelling dat 'n snelgroeiende bedryf 'n groter invloed uitoefen as wat dit miskien andersins sou uitoefen. Die smokkelhandel en taxi's is bedrywe waarby die respondente, met enkele uitsonderings, nie betrokke is nie. Hoewel dit groot bedrywe is, is die omvang daarvan nie opsigtelik nie omdat die smokkelhuise en taxi's verspreid is en aan verskillende eienaars behoort. Die enigste opname wat onlangs gedoen is oor werkverskaffing op die dorp het in breë kategorieë verslag gedoen oor die sakeondernemings wat op die dorp werk verskaf. Hulle het bevind dat in 1999 die nywerheidssektor 38% van die dorp se werknemers in diens gehad het, die kommersiële sektor 21%, die onderwys 12% en die vervoerondernemings 10% (Octagonal Development, 2000, Afdeling 3, 16). As dit vergelyk word met die finansiële inligting en werkersgetalle, wat die onderhoudvoerder by sakeleiers bekom het, dan is die akkuraatheid van hierdie syfers onder verdenking. Spesifiek die vervoerondernemings op die dorp blyk groter te wees as wat daardie opname weergegee het.

Die sakeleiers met wie onderhoude gevoer was, het nie sosiale verantwoordelikhedprogramme buite hulle bedrywe as belangrik beskou nie. Daarteenoor het verskeie nie-sakeleiers met wie onderhoude gevoer is, die gebrek

aan die sosiale verantwoordelikheid van die bedrywe as 'n probleem op die dorp beskou. Daar is dus moontlik 'n belang vir die bedrywe daarin dat niemand regtig weet hoe groot hulle is en die dorp dus 'n sosiale verantwoordelikheid daarvolgens van hulle kan verwag nie.

Een respondent het ook gewys op die vermindering in besighede met plaaslike eienaars in die dorp se hoof besigheidstraat die laaste jare. Dit is inderdaad 'n opvallende verskynsel wat belangrike implikasies het vir die magsrol wat hierdie besighede plaaslik speel.

- b. Enkele respondente het verwys na die gehalte arbeidsmag wat by die dorp beskikbaar is. Omdat dit 'n dorp is wat vir meer as 'n eeu bedrywe gehad het waarin hoë vakmanskap vereis is, is dit 'n dorp met 'n betreklik goeie arbeidsmag. Op die plase het die respondente verskillende standpunte daaroor gehad - twee leiers onder die boere het geoordeel dat die arbeidsmag die laaste jare verswak het, terwyl een geoordeel het dat die arbeidsmag verbeter het. 'n Belangrike verskynsel waarop 'n respondent ook gewys het, is dat 'n groot deel van die plaaslike arbeidsmag buite die dorp werk. Dit beperk plaaslike werkgewers se potensiële mag in die dorp.

Tabel 16 Bedrywe wat meeste geld plaaslik inbring

	Response	% (n=30)
Boerdery	9	30%
Droëvrugtebedryf	9	30%
Wingerdstokkwekery	7	23%
Leerverwerking	6	20%
Wynbedryf	6	20%
Sapverpakking	6	20%
Langafstand vervoerbedryf	5	17%
Kleinhandel	5	17%
Dienstesektor	2	7%
Bottelering	2	7%
Smokkelhuise	2	7%
Taxi's	2	7%
Werk buite die dorp	1	3%
Ander spesifieke bedrywe (3)	1 elk	3% elk

- c. In die vraag oor wie of wat vir ekonomiese verandering op die dorp verantwoordelik is, is betekenisvolle inligting bekom oor wie aktiewe ekonomiese rolspelers is. Tabel 17 handel oor buite invloede op die plaaslike ekonomie en dit is saamgestel uit response op al die vrae en nie net uit die vraag oor wie of wat by ekonomiese ontwikkeling betrokke is nie. Uit tabel 17 is dit duidelik dat die plaaslike ekonomie beslis die effek van buite invloede daarop ervaar. As tabel 17 met tabel 18 vergelyk word, wat die antwoorde op die spesifieke vraag oor wie of wat vir ekonomiese verandering verantwoordelik is, is dit opvallend in tabel 18 dat meer response oor plaaslike invloede gehandel het. 'n Verskeidenheid buite invloede is dus in die onderhoude vermeld, maar as die respondente agente moet vermeld, dink hulle meer plaaslik. In die twee tabelle is individue, instansies en prosesse binne en buite die dorp as verantwoordelik vir ekonomiese veranderinge beskou.

Tabel 17 Buite invloede op plaaslike ekonomie

	Response	% (n=15)
Arbeidswetgewing	4	27%
Ontwikkelaars	2	13%
Beleid van banke	2	13%
Globale en nasionale ekonomiese mededinging	2	13%
Stygings in brandstofpryse	1	7%
Kontantleningsbedryf	1	7%
Lotto	1	7%
Selfoonbedryf	1	7%
	1	7%

Tabel 18 Wie of wat het die plaaslike ekonomie laaste tien jaar verander

	Response	% (n=26)
Nywerheidspark	6	23%
Fabrieke wat sluit en ander wat oopmaak	4	15%
Ondernemers	4	15%
Plaaslike owerheid	3	12%
Leier 1	2	8%
Nuwe arbeidswetgewing	2	8%
Opbloei in wynbedryf	1	4%
Oorsese storting van produkte	1	4%

- d. Ekonomiese ontwikkeling is veral aangehelp deur die medewerking van binne en buite rolspelers. Die nywerheidspark, wat die plaaslike owerheid ontwikkel het en hulle positiewe onderhandelinge met bedrywe van buite, het nuwe bedrywe na die dorp gelok. Dit is meegehelp deur direkteure van maatskappye wat op die dorp woon en daaraan meegewerk het dat nuwe bedrywe gevestig word. Daarby, meen die respondente, het die dorp goeie verbindings met Kaapstad, is die poel arbeiders betreklik groot en is die dorp ± 40 minute se ry vanaf 'n internasionale lughawe. Hierdie faktore maak die dorp aantreklik vir nuwe bedrywe.

Die aktiewe wyse waarop leiers verandering probeer beïnvloed, was veral duidelik in die vrae oor ekonomiese ontwikkeling. Dit is duidelik dat die raad en amptenare 'n aktiewe rol gespeel het om bedrywe te lok, terwyl die bedrywe, wat hulle hier kom vestig het goeie voordele vir hulle kon beding omdat die werksgeleenthede, wat hulle potensieel kan skep, vir die raad baie belangrik was. In die vestiging van al die bedrywe, is gerapporteer dat die raad en elk van die bedrywe in taai onderhandelinge betrokke was. Die indruk is dat die nuwe besighede vir hulleself goeie voordele bekom het terwyl die raad trots daarop was dat hulle 'n nuwe bedryf kon help vestig op die dorp. Dit was dus 'n wen-wen situasie. Respondente van die ou gevestigde bedrywe op die dorp het egter hieroor 'n ontevredenheid uitgespreek. Hulle voel dat hulle so gevestig is op die dorp dat hulle nie maklik kan skuif nie en dat die munisipaliteit nie gemotiveerd is om vir hulle goeie voordele te bied nie. Dit bevestig ons teoretiese standpunt: hoe groter die potensieële verandering is, hoe meer magshandelinge vind plaas en hoe minder die potensieële verandering is, hoe minder magshandelinge vind plaas.

In hierdie afdeling het ons na spesifieke voorbeelde gekyk van die verhouding tussen leiers en verandering. Van die belangrikste bevindings is:

- a. Plaaslike maghebbers beheer of beïnvloed plaaslike verandering aktief.
- b. Maghebbers se beïnvloeding is hoofsaaklik sektoraal van aard. Hulle het egter almal 'n belang in intergroepverhoudinge.

- c. Verandering word op verskillende magsvlakke geïnisieer. Plaaslike maghebbers se reaksie op plaaslike verandering wat deur hoër magsvlakke geïnisieer word, hang af van hulle kontakte op die hoër vlakke, hulle vaardigheid, hulle bronne en hulle visie.

Die bevindings word in die gevolgtrekking van hierdie hoofstuk meer breedvoerig weergegee. Dit is egter belangrik om hier op te merk dat die teoretiese raamwerk se standpunt oor die verhouding tussen verandering en maghebbers deur die ondersoek ondersteun is. In die volgende afdeling word die ander belangrike verhouding, dié tussen maghebbers en betekenisgewing, behandel.

2.2 Maghebbers en betekenisgewing

Betekenisgewing is in die beheer van verandering baie belangrik. Hierdie betekenisgewing hou verband met die indrukke wat maghebbers van mekaar, van die sosiale patrone, ekonomiese ordening, politieke strukture en prosesse, natuurlike hulpbronne en ruimtelike omgewing en menslike behoeftes en eienskappe op verskillende omvangsterreine besit. Dit bepaal uiteindelik watter magshandelinge maghebbers sal uitvoer. Hierdie verskynsel word aan die hand van vier voorbeelde bespreek: die nywerheidspark, die waterbeperkings, munisipale eenwordingsproses en die gesloopte N.G. Sendingkerk.

a. Die nywerheidspark

i. Inleiding

Die gedagte om die infrastruktuur vir nywerhede uit te brei het al vanaf die 1990's in Wellington se munisipale raad bestaan. Die idee om 'n nywerheidspark tot stand te bring het egter ontstaan by 'n strategiese dinkskrum op Diemersfontein wat deur raadslede en senior amptenare in 1995 gehou is. Hierdie gedagte is verder gevoer deur 'n subkomitee van die Munisipale Raad onder voorsitterskap van 'n raadslid (leier 2). Die gedagte was van die staanspoor af om hierdie park te ontwikkel op die meent (erf 34) ten suide van die R44-pad. Uiteindelik is hierdie aangeleentheid oorgedra aan die stads- en

streekbeplanningsfirma "Die Beplanningsvennootskap" van Kaapstad om die saak vir die Munisipaliteit te fasiliteer deur met die Provinsiale Administrasie, die Departement van Landbou en die Padingenieur om toestemming te onderhandel, 'n meesterplan en 'n onderverdelingsplan vir ± 6 ha op te stel. Die kontrak vir die ontwikkeling van grootmaatsdienste is in Junie 1996 aan Revan Civils BK toegeken. Hierdie werk is in 1998 voltooi en die eerste fabriek is in daardie jaar in die nywerheidspark opgerig.

Parallel met die ontwikkeling van die nywerheidspark idee het onderhandelinge plaasgevind oor die vestiging van die Paarlvallei Botteleringsmaatskappy by die dorp. Omdat die maatskappy groot grond nodig het, is uiteindelik 'n baie groot nywerheidserf daaraan toegeken ten noorde van die R44-pad. Hierdie fabriek is opgerig voordat met die ontwikkeling van die nywerheidspark oorkant die R44-pad begin is. Die infrastruktuur wat vir die fabriek aangelê is, is egter gedoen ook met die oog op die ontwikkeling van die nywerheidspark. Nadat die fabriek in 1998 voltooi is, is onmiddellik met die ontwikkeling van die nywerheidspark begin.

Leier 1 het op inisiatief van Wesgro 'n oorsese toer onderneem waardeur gepoog is om beleggings vir die Wes-Kaap te lok. Hierdie toer het met die ontwikkeling van die nywerheidspark saamgeval. Leier 1 kon dus daardeur ook poog om beleggings vir die nywerheidspark te bekom. Uiteindelik het beleggings nie uit daardie spesifieke toer voortgespruit nie. Verskeie ander beleggings het egter kort daarna uit ander oorde gevolg.

Die gebied waarop die nywerheidspark uitgelê is, was glo oorspronklik vir sportvelde bestem. 'n Sportkomitee moes in die 1980's na die ontwikkeling daarvan omsien. Dit blyk dat daar niks van die inisiatief gekom het nie.

ii. Indrukke

Tabel 19 gee vir ons die response van die leiers weer oor wie hulle meen verantwoordelik vir die oprigting van die nywerheidspark was. Dit is duidelik dat leier 1 as die belangrikste persoon in hierdie verband beskou word. Daarby is die plaaslike regering, raad en stadsmerk ook genoem as belangrike agente in hierdie verband.

Opvallend in die onderhoude was die verskil tussen die mense wat in die ontwikkelingsproses betrokke was en dié wat nie was nie. Dié wat betrokke was kon met 'n redelike mate van korrektheid die verloop van gebeure weergee. Opvallend is egter dat die gebeure wat verband hou met die sigbare vergestaltung van die nywerheidspark helderder verhaal kon word, as dié wat met die aanvanklike beplanning verband hou toe dit nog nie seker was of die nywerheidspark sal realiseer nie. Sigbaarheid van resultate is vir leiers belangrik.

Die rede daarvoor is veral duidelik by die onderhoude met die respondente wat nie by die ontwikkelingsproses betrokke was nie. Hulle betekenisgewing was veral geskoei op die sigbare handelinge wat hulle waargeneem het. Hulle het uit leier 1 se oorsese toer afgelei dat die nywerheidspark grootliks sy inisiatief was, of uit die feit dat die nywerheidspark direk gevolg het op die botteleringsaanleg se oprigting dat die aanleg 'n belangrik rol gespeel het in die ontwikkeling van die nywerheidspark. Mense maak dus afleidings oor leiers op grond van sigbare resultate.

Tog was dit opvallend dat die respondente in die algemeen baie goed ingelig was oor hoe die ontwikkelingsproses verloop het. Dit kon 'n mens verwag van die tipe respondente met wie onderhoude gevoer was. Dit was ook opvallend dat hierdie tipe respondente nie gewefel het om te sê as hulle nie weet wat die antwoord is nie. Die wyse waarop dit gesê is, het 'n mens die indruk laat kry dat dit ook 'n verklaring is om te sê dat die vraag buite die terrein lê waarop die respondent 'n invloed uitoefen. In hierdie geval beteken die "weet nie" dus dat die saak van die nywerheidspark nie die respondent raak nie en hy/sy bereid is om dit duidelik te stel. So 'n respondent neem aan dat die onderhoudvoerder hom nie met die ontwikkeling verbind nie en is dus gemaklik daarmee dat ander leiers daarvoor krediet kry. 'n Mens kan egter aanneem dat dieselfde persoon baie versigtiger sal wees om onkunde te openbaar op die terrein waarin verwag sou word dat die persoon 'n invloed uitoefen.

Tabel 19 Wie oorspronklik verantwoordelik was vir die vestiging van die nywerheidspark

	Response	% (n=29)
Leier 1	11	38%
Plaaslike regering	9	31%
Raad	4	14%
Stadsklerk	4	14%
Weet nie	3	10%
Botteleringsaanleg	2	7%
Dinkskrum	1	3%
Drie ander spesifieke leiers	1 elk	3% elk

Ons gevolgtrekking is dus dat die sigbare handeling van leiers 'n belangrike wyse is om die betekenisgewing van ander mense te beïnvloed. Leiers doen veral hierdie sigbare handeling op daardie terreine waar hulle graag invloed wil uitoefen. Waarnemers van hierdie handeling word betreklik maklik daardeur beïnvloed.

b. Die waterbeperkings

i. Inleiding

Wellington beskik oor twee waterbronne. Die een is die Wemmershoekskema. Dit word deur die Kaapse Metropolitaanse Raad bedryf. Hierdie skema verskaf water aan die Boland en die Skiereiland. Die Kaapse Metropolitaanse Raad suiwer hierdie water. Wellington ontvang ongeveer 10000 kiloliter water per dag uit hierdie skema. Wellington benut 3000 megaliter water per jaar uit die Wemmershoekskema teenoor die 8100 megaliter wat per jaar aan Wellington toegesê is (Zietsman, 1998, 17). As 'n oewereienaar van die Bergrivier beskik die dorp op grond daarvan waterregte uit die Bergrivier. Omdat die Wemmershoekdam in die Bergrivier is, lui die oorspronklike kontrak wat op 26 Januarie 1952 tussen die dorp en Kaapstad onderteken is dat water uit die dam aan die dorp voorsien moet word. Die dorp het 'n reg bo Kaapstad op die water en waterbeperkings wat Kaapstad mag uitvaardig, raak nie die dorp nie. Die dorp het ook 'n ander waterbron. Dit is die Withoogtedam wat uit die Hawequaberge gevoed word. Hierdie skema word deur die munisipaliteit self bedryf. Die munisipaliteit filtreer en kalkstabiliseer hierdie water self. Die dorp ontvang ongeveer 4000 kiloliter water per dag

uit hierdie skema.

Die *Wet op Waterdienste (Wet 108 van 1997)* het aan die nasionale minister in 1997 beheer oor alle watervoorsiening in Suid-Afrika gegee. In die lig van hierdie wet het die minister bepaal dat 'n 10% vermindering op waterverbruik deur plaaslike regerings geïmplementeer moet word. In die lig van hierdie bepaling en die stand van damme het die Kaapse Metropolitaanse Raad bepaal dat water vanaf 1 November 2000 op die ewe datums van die maand slegs tussen 16h00 en 10h00 vir 'n uur lank vir die besproeiing van grasperke en tuine benut mag word. Om te kompenseer vir verlaagde inkomste weens die waterbesparings het die KMR 'n verhoging van 13% in watertariewe aangekondig vir gebruik onder 80 kiloliter per maand. Bo 80 kiloliter per maand is die tariewe met 20% verhoog.

Hierdie bepaling is deur die Wellington munisipaliteit oorgeneem met uitsondering van die verhoging van tariewe bo 80 kiloliter per maand. In die *Paarl Post* van 26 Oktober 2000 het die stadsklerk van Wellington die maatreëls gepubliseer volgens Artikel 184 van die Munisipale Ordonnansie nr. 20 van 1974. Die tariefverhoging waarop die raad besluit het, was egter 13% ongeag hoeveel water gebruik word.

ii. Indrukke

Die waterbeperkings is op 1 November 2000 vir die dorp ingestel. Tabel 20 toon dat die meeste respondente die waterbeperkings toegeskryf het aan die nasionale regering, Wes-Kaapse provinsie en Kaapse Metropolitaanse Raad se hantering van die waterkwessie.

Tabel 20 Wie maatreëls vir instelling van waterbeperkings bepaal

	Response	% (n=29)
Nasionale regering	12	41%
Kaapse Metropolitaanse raad	12	41%
Wes-Kaapse provinsie	6	21%
Munisipale raad	4	14%
Plaaslike regering	1	3%
Amptenare	1	3%
Natuur	1	3%

Uiteindelik was die besluit oor waterbeperkings vir die dorp nie uitsluitlik geneem op grond van die hoeveelheid beskikbare water vir die dorp nie. Die dorp beskik in werklikheid oor genoeg water selfs met die huidige stand van damme. Die besluit is geneem op grond van die raadslede en amptenare se betekenisgewing van wat die dorp se situasie met betrekking tot die saak was. Veral die raadslede het op uiteenlopende wyses hieraan betekenis gegee. Sommige het gemeen dat hulle net uitvoering moet gee aan die opdrag van hoër gesag terwyl ander die verantwoordelikheid van die dorp om deel te neem aan waterbesparings beklemtoon het. Een raadslid het geen mening hieroor gehad nie! Die konsensus na die raadsbesluit was dat die dorp solidêr met die breër Kaapse gebied moet staan met betrekking tot die waterskaarste. Die dorp het ook 'n verantwoordelikheid om ter wille van Kaapstad water te bespaar. Daar is ook 'n gevoel dat die dorp nie voor die vereniging met die ander dorpe in die Drakenstein-munisipaliteit unieke besluite moet neem nie. Dat daar tog 'n onderliggende sensitiwiteit bestaan het oor die unieke situasie van die dorp is duidelik uit die raad se besluit om die verhoging in watertariewe deurgaans 13% te maak, ook vir gebruikers van meer as 80 kiloliter per maand. Die voorbeeld bevestig die standpunt dat die aard van die maghebbers se bewustelike en onbewustelike betekenisgewing hulle handeling bepaal.

Wat interessant van hierdie voorbeeld was, is die vermeerdering van ingeligtheid wat by die respondente voorgekom het in die tydperk wat die onderhoude gevoer is. Met die eerste onderhoude was dit opvallend dat respondente, wat oor die waterbeperkings moes besluit, onkundig oor die dorp se eie unieke situasie met betrekking tot waterbronne was. Die instel van waterbeperkings is as 'n gegewe beskou wat van hoër magsvlakke voorgeskryf word. Soos wat die onderhoude gevorder het, het respondente groter kundigheid oor die saak begin demonstreer. Dit wil voorkom asof die raadsdebat hieroor, wat in die tydperk van die navorsing gevoer was, maar ook die navorsingsproses self die betrokke respondente sensitief gemaak het vir die feitelike stand van sake en dat hulle meer inligting daaroor bekom het. Die moontlik rol van die navorsing hierin toon die belangrike rol wat navorsing kan speel om die gehalte van besluitneming en demokratiese ideale te bevorder.

c. Die munisipale eenwordingsproses

i. Inleiding

Die nasionale regering het in 1998 'n proses begin om die munisipaliteite in Suid-Afrika te verminder. Die afbakening van die nuwe munisipaliteite is uitgevoer deur die afbakeningsraad volgens die *Plaaslike Regerings Munisipale Afbakeningswet (Wet nr. 27 van 1998)*. Die strukture van die nuwe munisipaliteite, wat deur die afbakeningsraad bepaal word, word beskryf in die *Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Strukture (Wet nr. 117 van 1998)* en amendemente.

Wellington was op drie wyses betrokke by die proses waarin nuwe munisipaliteite bepaal is. (1) Eerstens het Wellington, as deel van die Wynland Distriksraad, deel gehad in die proses waarin gepoog is om die Distriksraad buite die grense van die nuwe metropolitaanse gebied te hou. 'n Sodanige besluit is deur die Wellington munisipale raad geneem op 23 Junie 1998. Hierdie besluit is 10 maande later op 28 April 1999 deur die raad herbevestig. Vir hierdie doel het die Distriksraad 'n konsultasieagentskap aangestel, met name Dennis Moss Partnership Inc.. Hierdie agentskap moes deur 'n opname die aard van die Distriksraad se gebied beskryf sodat met feitelike inligting aangetoon kon word dat die Distriksraadgebied nie voldoen aan die vereistes vir die kategorie A munisipaliteite wat in artikel 24 en 25 van die *Plaaslike Regering Munisipale Afbakeningswet (Wet nr. 27 van 1998)* uitgespel word nie. Die Wynlandse Distriksraad is uiteindelik nie deur die afbakeningsraad by die metropolitaanse gebied ingesluit nie. (2) Tweedens was Wellington betrokke by die vraagstuk of die Wynland Distriksraad en Breërivier Distriksraad moet amalgameer of nie. Wellington se raad het op 26 Oktober 2000 met 7 lede teen 4 teen amalgamasie gestem. Die Wynlandse Distriksraad self was ook oor hierdie saak verdeeld. Uiteindelik het die afbakeningsraad bepaal dat hierdie rade sal saamsmelt. (3) Laastens was Wellington betrokke by die bepaling van die munisipale grense. Op 20 Januarie 2000 het die meerderheid van die raad gestem vir 'n voorstel dat die bestaande grense tussen Wellington en die Paarl bestaande moet bly, maar ook die landbougebiede tot by Wellington moet insluit. Op dié raadsvergadering het die burgermeester die raadslede meegedeel dat die ANC-lede van die raad gebind word deur

'n provinsiale besluit van die ANC dat die Paarl en Wellington moet saamsmelt. Verdoë is deur verskeie instansies van Wellington soos die Rapportryers en Afrikaner Broederbond op Wellington persoonlik aan dr. Michael Sutcliffe (voorsitter van die afbakeningsraad) en prof. Robert Cameron van die afbakeningsraad oorhandig. Die afbakeningsraad het egter op 13 Maart 2000 aangedui dat die munisipaliteit WCO 23 (later deur die provinsiale minister benoem as die Drakenstein munisipaliteit) uit Paarl, Wellington, Gouda, Hermon en Saron sal bestaan.

ii. Indrukke

Nie een van die respondente het verwys na die afbakenings wat met die distriksraad verband gehou het nie. Daarby was dit ook opvallend dat nie een van die respondente, ook in die boerderybedryf, na die distriksraad as 'n magsvlak verwys het nie. Die respondente in die boerderybedryf het wel kritiek uitgespreek oor hulle ervaring dat die distriksraad nie dienste aan hulle lewer nie. Die onderhoudvoerder het 'n amptenaar van die Wynlandse Distriksraad in Stellenbosch hieroor gaan spreek. Dit is duidelik dat die distriksraad wel dienste op van die plase in die omgewing lewer. Die plaaslike respondente was egter onbewus daarvan.

Die response op die vraag na die afbakening van die nuwe munisipale grense het almal oor die nuwe Drakenstein-munisipaliteit gehandel. Soos wat tabel 21 uitbeeld is die verset teen die nuwe munisipale grense gelei deur leier 1. Hierdie persoon het inderdaad 'n prominente rol gespeel in die distriksraad en plaaslik om te poog dat die dorp 'n afsonderlike munisipaliteit bly. Hy is deur die plaaslike regering en organisasies daarin ondersteun en bygestaan. Uiteindelik het die beslissing van 'n hoër magsvlak gekom. Wat opvallend is, is dat die onmoontlikheid om enige verandering in hierdie verband verder te inisieer, die magspel hieroor plaaslik beëindig het. Dit bevestig maar weer dat verandering en magsuitoefening onlosmaaklik verknoop lê. Respondente was heel filosofies oor hierdie stand van sake. Een het gesê: "Mense verander makliker as daar nie 'n keuse is nie. Ons aanvaar maar die verandering." Dit is 'n ander manier om te sê dat wanneer verandering aan 'n saak onmoontlik is, is die magspel ontoepaslik. 'n Ander respondent het gesê: "Hulle luister na wat almal sê, maar besluit dan self." Dit lyk vir

respondente asof die afbakeningsraad so 'n strategie gevolg het. Dr. Sutcliffe, as voorsitter van die afbakeningsraad, het die dorp self besoek en persoonlik die betoogskrifte van die plaaslike regering en organisasies in ontvangs geneem en belowe dat dit in ag geneem sal word. Uiteindelik het die besluit teen die dorp se versoeke geval. Dit het die indruk geskep dat die afbakeningsraad na almal luister, maar in werklikheid reeds vooraf ooreengekom het wat hulle beslissing sal wees. Dit is egter opvallend dat die afbakeningsraad deur dr. Sutcliffe se persoonlike besoek 'n simpatieke gesig vir die dorp geword het. Daar bestaan waardering vir die feit dat hy die dorp persoonlike besoek het.

Daar het 'n gelatenheid by die leiers oor die munisipale vereniging bestaan. Hulle het die vraag eintlik as irrelevant beskou. Die onderhoudvoerder het gevoel dat die respondente voel dat dit onsinnig is om nou te vra wie 'n rol gespeel het. Daar kan niks aan gedoen word nie en geen leier het 'n voordeel bekom uit die proses nie. Almal op die dorp is eintlik verloorders daarin. Die aanvoeling van die onderhoudvoerder is dat die respondente nou eerder vorentoe kyk en hulle begin oorhaal om in 'n nuwe bestel te funksioneer.

Tabel 21 Wie plaaslik die afbakening van die nuwe munisipale grense beïnvloed het

	Response	%(n=29)
Leier 1 (daarteen)	8	28%
Nasionale regering (daarvoor)	6	21%
Dr. Michael Sutcliffe (daarvoor)	5	17%
ANC (daarvoor)	4	14%
Afbakeningsraad (daarvoor)	3	10%
Weet nie	3	10%
Plaaslike verenigings (daarteen)	2	7%
Stadsklerk (daarteen)	1	3%
Amptenare (daarteen)	1	3%
Plaaslike regering (daarteen)	1	3%
NNP (daarteen)	1	3%
Prof. Robert Cameron (daarvoor)	1	3%
Politici (daarvoor)	1	3%
Paarl (daarvoor)	1	3%

Die slotsom waarom ons oor die magspel rondom die afbakening van munisipale grense kan kom, is dat mense aktief aan die magspel deelneem solank die betekenis wat hulle aan die situasie gee, van so 'n aard is dat hulle oordeel hulle energie vir hulle voordele sal kan bekom. As hulle egter meen dat hulle energie op niks sal uitloop nie, onttrek hulle hulle aan daardie magspel⁴.

d. Die gesloopte N.G. Sendingkerkgebou

i. Inleiding

Sendingwerk is formeel in die vallei vanaf 1796 onderneem. Die eerste sendingkerk is op 18 September 1820 ingewy en dié datum word as die stigting van die sendinggemeente beskou (Joubert, 1934, 8). Die eerste poging om 'n N.G. Kerk te stig het van boere in die Wamakersvallei op 23 Januarie 1800 gekom. Die versoek was sonder sukses totdat die pont oor die Bergrivier in 1837 gebreek het en inwoners vir maande nie deur die rivier kon kom nie. Die gemeente is na lang onderhandelinge met die Paarl se kerkraad uiteindelik op 26 Julie 1840 afgestig (Smith, 1990, 5-12).

Die N.G.S.K. is in Wellington gestig in die kerkgebou van die Wellington sendinggemeente⁵. Hierdie kerkgebou het skuins voor die N.G. Kerk se kerkgebou gestaan. Op 19 Junie 1933 het die N.G. Kerk Wellington die inisiatief geneem om die N.G.S.K. Wellington te vra om hulle kerkgebou oor te koop en 'n ander geskikte terrein vir hulle beskikbaar te stel. Die versoek is nie baie positief deur die kerkraad van die N.G.S.K. Wellington ontvang nie, hoewel eerw. Breedt die kerkraad probeer lei het om die versoek te aanvaar. Dit is uiteindelik teen eerw. Breedt se wil by 'n gemeentevergadering van die N.G.S.K. Wellington op 28 Junie 1934 verwerp. Die N.G.K. Wellington het egter gepoog om die saak deurgevoer te kry. Na voortdurende pleidooie is die saak eers op 25 Mei 1940 positief in die Kerkraad van die N.G.S.K. Wellington ontvang. Die N.G.K. Wellington onderneem op 30 Mei 1940 om die N.G.S.K. Wellington te help om 'n nuwe kerkgebou op te rig (Op 24 September 1934 het die N.G.K. Kerkraad besluit dat die nuwe kerkgebou nie nader as 500 treë van die N.G.K. Wellington se gebou mag wees nie), op voorwaarde dat die ou kerkgebou gesloop

word. Op 15 Julie 1940 besluit die N.G.K. Wellington om nie die moderatuur te woord te staan oor die moontlikheid om die kerkgebou te behou as 'n sinodale saal nie. Die N.G. Wellington se kerkraad het van die N.G.S.K. Wellington vereis om hulle kerkgebou binne 12 maande af te breek.

Die hele proses het bitter gevoelens teenoor die N.G.K. Wellington in die N.G.S.K. tot gevolg gehad. Dit het versprei deur die hele N.G.S.K.. Uiteindelik het die N.G.S.K. se sinode die inisiatief geneem om op 5 Oktober 1981 'n gedenksteen op die grond waarop die oorspronklik gebou gestaan het op te rig. Die grond is in besit van die N.G.K. Wellington.

In 2000 het lidmate van die N.G.K. Wellington gevoel dat die moontlike spanning wat nog bestaan tussen die N.G.K. Wellington en die V.G.K. Wellington aangespreek moet word. Verteenwoordigers van die kerkraad van die V.G.K. Wellington en die ekumeniese diensgroep van die N.G.K. Wellington het op 23 Februarie 2000 ontmoet. In die gesprek het dit geblyk dat daar inderdaad nog bitter gevoelens onder die V.G.K. Wellington se ouer lidmate bestaan. In die N.G.K. Wellington is hierdie hantering van die saak met gemengde gevoelens ontvang. Van die kinders van die persone wat destyds op die kerkraad van die N.G.K. Wellington gedien het, toe die besluit geneem is oor die aankoop en sloping van die N.G.S.K. Wellington se kerk, het beswaar aangeteken. Daar word beoog om hierdie proses in 2001 voort te sit met 'n verdere werksessie oor die aangeleentheid tussen 12 lidmate van die N.G.K. Wellington en V.G.K. Wellington.

ii. Indrukke

Respondente het bykans almal die belangrikheid van kerke aangedui om menseverhoudinge op Wellington te bevorder. Ten opsigte van die vraag of die verhouding tussen die N.G.K. Wellington en die V.G.K. Wellington moet verander, het nie een van die respondente na die traumatiese verlede tussen hierdie kerke verwys nie. Daarteenoor het almal gevoel dat die kerke nader aan mekaar kan funksioneer. Oor hóé naby bestaan daar verskillende menings. Sommige meen dat die kerke een moet word, sommige meen dat die kerke nader aanmekaar moet beweeg en ander voel die kerke kan

saamwerk maar afsonderlik moet bly bestaan. Dié wat voel dat die kerke nader aanmekaar moet beweeg, voel dat die kerke stadig na mekaar toe moet groei. Hulle het opmerkings gemaak soos: "Transformasie neem tyd" en "Dit nie ryp druk nie". Dié wat voel dat die kerke afsonderlik moet bly, het opmerkings gemaak soos: "Daar moet nie aangedring word op vereniging nie", "Ek sal nie my taal prysgee nie", "Ek voel nie tuis in 'n ander kerk nie" en "Moenie in mense se geloof krap nie". Tabel 22 toon dat die meeste respondente se begeerte is dat die kerke nader aanmekaar moet beweeg.

Tabel 22 Moet die bestaande verhouding tussen die N.G.K. Wellington en die V.G.K. Wellington verander?

	Response	% (n=31)
Moet nader na mekaar beweeg	7	23%
Meer saamwerk	6	19%
Leiding gee in versoening	6	19%
Moet oop wees	5	16%
Meer tuis in eie kerk	4	13%
Nie forseer nie	4	13%
Eiesoortig bly, maar meer saamwerk	2	6%
Een word	2	6%
Taal is probleem	2	6%
Moet verander	2	6%
Simbolies skakel	1	3%

By hierdie vraag oor die kerke se verhouding het die onderhoudvoerder weer sterk die onsekerheid van leiers oor die stand van menseverhoudinge aangevoel. Die leiers het sterk menings uitgespreek oor die belangrike rol wat kerke moet speel om versoening te bewerkstellig, maar wanneer na spesifieke kerke se rol verwys word, is daar 'n huiwering te bespeur. Dit lyk of daar 'n vrees bestaan dat die eie identiteit verlore sal gaan. Die vraag is hoekom leiers huiwerig is vir hierdie verandering - is daar voordele wat hulle bang is hulle sal verloor? Die leiers op die dorp se magsbasisse is beslis grootliks rasgebaseerd. Inisiatiewe, wat hierdie basisse se duursaamheid ondermyn, is 'n bedreiging vir leiers. Kerklike inisiatiewe tot versoening skep dus waarskynlik gemengde gevoelens in die magsopset, selfs al voel die leiers dit moet bevorder word.

Verbandhoudend hiermee is die kritiek wat teen die kerke op die dorp uitgespreek is, dat die kerke los staan van plaaslike probleme. Kerke is versigtig om by probleme betrokke te raak, want dit impliseer veranderinge wat magsimplikasies het en die kerk nadelig kan raak. Dit kan lidmate van die kerk vervreem.

Hierdie waarneming het die onderhoudvoerder tot die gevolgtrekking laat kom dat die gehalte van leierskap in die plaaslike magsopset 'n baie belangrike rol speel. Leiers met visie, deursettingsvermoë, vaardigheid en bronne kan 'n plaaslike magsopset stuur.

Uit die voorafgaande is dit duidelik dat mense se betekenisgewing oor die kerklike situasie hulle beskouings bepaal oor hoe die verhouding hanteer moet word. Die respondente verswyg die verlede tussen hierdie kerke omdat hulle graag 'n beter verhouding wil bou, maar juis die verdeelde verlede veroorsaak huiwering in die bou van die verhouding. Net doelgerigte leierskap sal waarskynlik 'n huiwerende magsopset kan stuur (ten goede of ten kwade).

2.3 Maghebbers se betekenisgewing aan die plaaslike hiërargie

Hierdie ondersoek was te beperk om 'n omvattende beskrywing van Wellington se magsopset te gee. Hier volstaan ons met enkele beskrywende opmerkings daaroor. Tabel 23 toon wat die respondente as die belangrikste verantwoordelikhede van plaaslike regerings beskou het. Opvallend in hierdie tabel is die uiteenlopende verantwoordelikhede wat die respondente van die plaaslike regering verwag. Nie een sektor in die plaaslike regering staan so uit dat daaruit afgelei kan word dat daardie sektor se amptenare 'n groter mag as dié van ander sektore besit nie. Dit is duidelik dat die plaaslike regering se mag dus by die raad en al die senior amptenare lê.

Tabel 23 Belangrikste verantwoordelikhede van plaaslike regerings

	Response	% (n=27)
Gesondheid	8	30%
Behuising	7	26%
Dienste lewer	7	26%
Strate	6	22%
Opheffing	6	22%
Veiligheid	5	19%
Verhoudinge verbeter	4	15%
Infrastruktuur	4	15%
Werkskepping	4	15%
Sport	3	11%
Ontspanningsfasiliteite	3	11%
Onderwys	2	7%
Elektrisiteit	2	7%
Water	2	7%
Skoonhou van padkante	2	7%
Biblioteek	1	4%
Parke	1	4%
Vullisverwydering	1	4%
Brandweer	1	4%

Tabel 24 bevestig hierdie gevolgtrekking. Die respondente het die raad en amptenare by verre as die belangrikste agente beskou wat openbare beleid te Wellington bepaal. Oor die verhouding tussen die raad en die amptenare het die respondente verskillende standpunte gehad. 'n Paar word hier aangehaal: "Amptenare voer beleid uit en die raad konsulteer hulle", "Die amptenare kan die raad oortuig met goeie verslae", "Die politici kyk na bo en die amptenare na onder", "Die raad bepaal die beleid, maar die amptenare formuleer dit", "Die persepsie is dat dit die raad is. Eintlik is dit net enkeles in die raad. Die amptenare bepaal die beleid", "Kundigheid van die amptenare" en "Raad in samewerking met amptenare". Hierdie aanhalings toon die komplekse magsverhouding tussen raadslede en amptenare in die bepaling van openbare beleid. In die oë van die respondente word beleid dus grootliks bepaal deur 'n lewendige wisselwerking tussen raadslede en amptenare. Die opvallendste verskynsel in tabel 24 is die afwesigheid van burgerlike organisasies. Die respondente is dit eens dat burgerlike organisasies die laaste jare in die niet verdwyn het op die dorp. Daar is geen burgerlike organisasies wat 'n waghond rol vervul nie. Die enigste wat moontlik so 'n rol kan vervul, omdat die raad alle beleidsake

soontoe verwys, is die plaaslike HOP-kantoor. Geen respondent het egter die HOP-kantoor genoem nie.

Tabel 24 Wie openbare beleid te Wellington bepaal

	Response	% (n=25)
Raad	12	48%
Amptenare	11	44%
Plaaslike regering	4	16%
Partye	2	8%
Sakesektor	2	8%
Spesifieke raadslede	2	8%
Verenigings	2	8%
Kombinasie van groepe	2	8%
Polisie	2	8%
Weet nie	1	4%

Uiteindelik toon tabel 25 vir ons dat die dorp nie 'n hegte plaaslike magsopset het nie, maar dat mag wyd verspreid lê. Dit is net leier 1 wat deur die meerderheid van ander leiers as 'n leier beskou is. Geen ander leier of instansie word plaaslik so beskou nie.

Tabel 25 Belangrikste leiersfigure⁶

	Response	% (n=29)
Persone		
Leier 1	20	69%
Leier 2	7	24%
Leier 3	6	21%
Leier 4	5	17%
Leiers 5 en 6	4 elk	14% elk
Leiers 7, 8, 9, 10 en 11	3 elk	10% elk
Leiers 12 tot 18	2 elk	7% elk
Leiers 19 tot 49	1 elk	3% elk
Instansies		
Kerke en geestelike leiers	6	21%
Skole	5	17%
Sakeleiers	4	14%
Kolleges	4	14%
Plaaslike owerheid	3	10%
Politici	3	10%
Sport	2	7%
Boerderygemeenskap	2	7%
HOP	2	7%
Mans	1	3%
Ons is leierloos	1	3%

Die magstruktuur van die dorp bestaan dus uit 'n voorste leier met 'n verskeidenheid van ander leiers en instansies daarnaas, maar wat nie die statuur van leier 1 het nie. In die onderhoude was dit duidelik dat die groot verskeidenheid leiers belangrike hekwagters op hulle terreine was. Hulle kan 'n deel van die dorp se inwoners of funksionering afsluit vir ander leiers. Hoewel die meeste leiers se belangrikheid in die oë van die respondente beperk is, besit hulle op hierdie wyse tog betekenisvolle mag.

Een respondent het gesê: "Ons is leierloos". Dit is deels waar. Die dorp het nie verskeie sterk openbare leiers nie. Tog was dit duidelik in die onderhoude dat die dorp oor uitmuntende leierskaptalent beskik. Die veranderinge wat tans geïmplementeer word in die plaaslike regering en nuwe wetgewing wat ingestel word, veroorsaak dat leiers soveel aandag aan die konsolidering van hulle eie posisie moet gee en het sulke ingrypende gevolge vir die plaaslike magsopset dat die gebrek aan magsuitoefening wat inwoners

ervaar, te verstane is. Wat egter ook opvallend is, is dat die magsopset nog grootliks vasgelê word deur ongelykheid wat verband hou met vorige apartheidswetgewing. As die nuwe plaaslike regerings stabiliseer en ongelykheid verminder, behoort interessante en lewendige plaaslike magsopsette in Suid-Afrika te ontwikkel.

3. Gevolgtrekking

In hierdie gevolgtrekking vat ons die insigte van die empiriese ondersoek, soos gerapporteer in die voorafgaande afdelings, kortliks saam.

3.1 Teoretiese gevolgtrekkings

Die beperkte empiriese ondersoek het gehelp om aspekte van die teoretiese raamwerk se kernkomponente toe te lig. Dit het getoon hoedat van hierdie aspekte in 'n spesifieke Suid-Afrikaanse geval funksioneer. Daardeur is op 'n baie beperkte wyse die toepasbaarheid van die teoretiese raamwerk se komponente in die Suid-Afrikaanse konteks geïllustreer. Die bevindings van die gevallestudie kan as volg saamgevat word:

- a. Plaaslike maghebbers beheer of beïnvloed plaaslike verandering aktief.
- b. Plaaslike maghebbers se beïnvloeding is hoofsaaklik sektoraal van aard.
- c. Alle plaaslike maghebbers het belang by intergroepverhoudinge. Dit is 'n gemeenskaplike saak.
 - i. Maghebbers is bang dat intergroepverhoudinge sal stol en dit die sosio-ekonomiese ongelykheid sal voortsit.
 - ii. Maghebbers is onseker oor hoe intergroepverhoudinge gestuur moet word om plaaslike eenheid te bewerkstellig.
 - iii. Maghebbers sien mekaar as behorend tot 'n sekere rassegroep en beoordeel mekaar se handeling daarvolgens.

- iv. Maghebbers meen dat die verbetering van intergroepverhoudinge veral die kerke, skole, sport organisasies, kulturele organisasies, plaaslike regering en besighede (in hulle sosiale verantwoordelikhedsprogramme) se verantwoordelikheid is.
 - v. Buite magsvlakke het 'n betekenisvolle invloed op plaaslike intergroepsverhoudinge. Dit maak die rol van binne maghebbers in intergroepverhoudinge meer kompleks.
- d. Verandering word op verskillende magsvlakke geïnisieer. Plaaslike maghebbers se reaksie op plaaslike verandering wat deur hoër magsvlakke geïnisieer word, hang af van hulle kontakte op die hoër vlakke, hulle vaardigheid, hulle bronne en hulle visie.
- e. Die besighede op die dorp se magshandelinge is hoofsaaklik op hulle eie bedryf gefokus.
- i. Net enkele besighede het sosiale verantwoordelikhedsprogramme wat ongelykheid buite die werkplek aanspreek.
 - ii. Die ekonomiese mag van besighede is onbekend. Dit hou waarskynlik voordele vir die besighede in, sodat druk nie volgens hulle ekonomiese mag op hulle geplaas kan word om 'n breër invloed uit te oefen nie.
- f. 'n Toename in nie-eienaargebaseerde besighede verminder die potensiële magsrol wat besighede plaaslik kan speel.
- g. Groot veranderings in 'n plaaslike sektor skep 'n aktiewe magsreaksie en 'n algemene bewustheid van die sektor. Die hoë bewustheid van 'n vinnig veranderde sektor motiveer maghebbers verder om daarby betrokke te wees.
- h. Sigbare resultate is vir maghebbers belangrik.
- i. Maghebbers bou hulle reputasie grootliks op sigbare resultate.

- ii. Die publiek maak afleidings oor mag in die lig van sigbare resultate.
- i. Maghebbers se betekenisgewing van 'n situasie bepaal die besluite wat hulle neem. Hierin speel maghebbers se belange 'n belangrike rol.
- j. Leierskap speel 'n belangrike rol om 'n onsekere magsopset in 'n sekere rigting te stuur.
- k. Magsuitoefening van hoër vlakke het 'n groot invloed op plaaslike magsopsette.
 - i. Dit kan plaaslike magsopsette se funksionering lamlê.
 - ii. Die implementering van verandering van bo waarteen plaaslike verset tevergeefs sal wees, beëindig die plaaslike magstryd daaroor. Plaaslike maghebbers spandeer dan eerder hulle energie om hulle by die nuwe omstandighede aan te pas.
- l. Die rol van raadslede en amptenare is beide belangrik in plaaslike openbare besluitneming.

Die voorafgaande gevolgtrekkings bevestig die teoretiese raamwerk se noue verbintenis tussen verandering en maghebbers én verandering en betekenisgewing.

3.2 Metodologiese gevolgtrekkings

Die empiriese studie toon die waarde van die bestudering van plaaslike magsopsette om die werking van plaaslike opsette te begryp. In hierdie empiriese studie het die volgende geblyk:

- a. Empiriese navorsing oor plaaslike magsopsette stimuleer die betekenisgewingsproses in die plaaslike magsopset wat bestudeer word. Die navorsing word daardeur deel van die faktore wat direk die magsopset beïnvloed. Navorsing oor plaaslike magsopsette moet daarom met etiese verantwoordelikheid

hanteer word.

- b. Sneeubalsteekproefneming blyk 'n goeie tegniek te wees om die plaaslike maghebbers te identifiseer en toegang tot hulle te verkry.
- c. 'n Goeie kennis van die plaaslike opset is nodig om die maghebbers se response betekenisvol te vertolk.
- d. Magte lê binne en buite die plaaslike opset. Naas die rol van binne magte, moet die rol van buite magte ook behoorlik in 'n studie verreken word.

Dit is belangrik dat plaaslike magsopsette in Suid-Afrika op 'n uitgebreide en vergelykende wyse bestudeer word omdat die inligting wat daaruit verkry kan word, kan meehelp in die opbou van 'n demokratiese Suid-Afrika.

Hoofstuk 7 het enkele aspekte van die voorafgaande teoretiese bespreking toegepas in 'n beperkte Suid-Afrikaanse gevallestudie. Enkele opmerkings oor die toepaslikheid van die teoretiese bevindings op die Suid-Afrikaanse konteks kon in hierdie hoofstuk gedoen word. Hoofstuk 8 gaan egter verder deur meer algemene gevolgtrekkings te maak oor hoe die teoretiese bevindings van hierdie studie in die Suid-Afrikaanse konteks toegepas kan word.

NOTAS

1. Die respondente se verbintenisse was as volg:

Munisipaliteit: raadslede	11
Munisipaliteit: senior amptenare	3
Vooraanstaande sakelui	8
Predikante	3
Onderwyslui	5
Leiers van gemeenskapsorganisasies	2

Die rasverdeling tussen die leiers was:

Swart	1
Bruin	13
Wit	18

2. In die laaste jare is 'n paar belangrike opnames in Wellington gedoen. Hierdie opnames gee 'n goeie beeld van die aard van die sosiale opset in Wellington. Die verslae van hierdie opnames is:

- a. Octagonal Development (Julie 2000) *Geïntegreerde Ontwikkelingsraamwerk. Publieke Deelname Resultate* (Wellington Plaaslike Oorgangsraad).
- b. *Towards Equal Justice for All: A Wellington Contribution to Restorative Justice. Comprehensive Report.* 2000 (European Union Foundation for Human Rights in South Africa, Pretoria).
- c. Schutte, De W., 2000, *Omvang van Deernishulp in Geselekteerde Woonbuurtes binne die Wellingtonse Munisipale Gebied* (Hugenote Kollege, Wellington).
- d. Schutte, De W., 1996, *Oudit van Behoeftes onder Geselekteerde Gemeenskappe in die Wellington Landdrosdistrik* (Hugenote Kollege, Wellington).
- e. Zietsman, L. (8 Februarie 1998) *Wellington. Progress Report No. 6. Household and Commercial Survey Results for Mayor's Forum Winelands District* (Dennis Moss Partnership Inc.).

3. Die leiers is genommer vanaf 1 tot 49 volgens die aantal verwysings wat respondente na die leier gemaak het. Hierdie aantal verwysings word in tabel 26 weergegee. Leiers se name word nie genoem nie omdat met die respondente ooreengekom is dat die onderhoude vertroulik sal wees.
4. Hierdie stelling klink soos 'n ruilteoretiese stelling. Dit moet egter slegs as 'n onderdeel van die teoretiese raamwerk beskou word. Dit is net 'n aspek van die rol van betekenisgewing in magsopsette en moet vertolk word in die lig van al die ander elemente van die teoretiese raamwerk.
5. Die inligting in hierdie paragraaf is geskoei op die notules van die N.G.K. Wellington en V.G.K. Wellington vanaf 19 Junie 1933 tot 7 Desember 1940. Die toepaslike gedeeltes uit hierdie notules is versamel deur dr. E. Smit vir die ekumeniese komitee van die N.G. Kerk en die geskiedskrywingsproses van Wellington wat in 1999 en 2000 op 'n omvattende wyse onder sy leiding uitgevoer is.
6. By nabetragting moes hierdie vraag aangevul gewees het. Bykomend tot hierdie vraag moes gevra word: "Wie besit die meeste mag op Wellington?" Met die ontleding van die onderhoude het dit duidelik geword dat die respondente aan 'n leier dink as iemand wat deur onbaatsugtige diens die belang van sy groep voorop stel. Dit is nie noodwendig wat 'n maghebber is nie. Maghebbers kan groot invloed uitoefen en dinge laat gebeur, maar nie die harte van mense raak nie, omdat hulle hoofsaaklik op eie gewin ingestel is. In die oë van mense is leiers daarenteen daardie mense wat hulle harte raak en verander. Hierdie ondersoek toon dat Suid-Afrikaners maghebbers verskillend beoordeel wat handelinge hoofsaaklik vir eie gewin uitvoer en dié wat dit hoofsaaklik vir die breë voordeel van ander mense uitvoer. Stephen P. Robbins toon ook dat leierskap veral 'n verhoudingsbegrip is, maar dat magsuitoefening meer saakgerig is (Robbins, 1998, 397).

HOOFSTUK 8

GEVOLGTREKKING

In die voorafgaande hoofstukke is 'n breedvoerige beskrywing van plaaslike magsopset teoretisering aangebied. In hierdie hoofstuk sluit ons hierdie studie af deur 'n gevolgtrekking te maak oor die betekenis van hierdie plaaslike magsopset teoretisering vir die ontleding van Suid-Afrikaanse plaaslike magsopsette. In die eerste afdeling van die hoofstuk word gefokus op die betekenis van die ontledingsteorieë, in die tweede afdeling word die bydrae, wat die teoretisering tot die ontleding van plaaslike magsopsette in Suid-Afrika kan lewer, toegelig en in die laaste afdeling word die belangrikheid van die benutting van hierdie ontledingsmetodes in Suid-Afrika behandel.

1. Betekenis van ontledingsteorieë

Die teorieë oor plaaslike magsopsette is betekenisvol vir die ontleding van die Suid-Afrikaanse plaaslike magsopsette. In die volgende onderafdelings word dit gemotiveer. Eerstens word gekyk na die wetenskaplike belang van dié tipe ontleding, tweedens na die kennis uitbreidingspotensiaal daarvan en laastens na die mate waartoe dit demokrasie kan bevorder.

1.1 Wetenskaplike belang

Die wêreldwye plaaslike magsopset teoretisering is van belang vir die wetenskaplike ontleding van Suid-Afrikaanse plaaslike magsopsette. Suid-Afrika beskik nie oor unieke plaaslike teorieë oor plaaslike magsopsette nie. Vir die wetenskaplike ontleding is ons dus aangewese op die teorieë wat in die buiteland ontwikkel is. In hoofstuk 2 is aangetoon dat die studie van plaaslike magsopsette in Suid-Afrika vir lank gemotiveer was deur onderliggende politieke oogmerke met die gevolg dat daar nie 'n wetenskaplike tradisie bestaan vir die ontleding van plaaslike magsopsette, wat aansluit by die hoofstroom

internasionale studies oor plaaslike magsopsette nie. Hierdie leemte kan alleen gevul word indien die omvang van plaaslike magsopset teoretisering benut word vir wetenskaplike ontledingsdoeleindes in Suid-Afrika.

Die wetenskaplike ontleding van plaaslike magsopsette is tans bykans vanselfsprekend. In hierdie studie is in die historiese oorsig die verskillende wyses waarop plaaslike magsopsette vertolk kan word, aangetoon. Die gevolgtrekking was dat mense se politieke gedrag, verhoudinge, strukture, modelle en style ten beste op 'n rasonale wyse ondersoek kan word. Hierdie rasonale ondersoekwyse is tans die bes ontwikkelde metode om plaaslike magsopsette te bestudeer en lewer die meeste inligting daarvoor op. Daarom behoort Suid-Afrika ook aktief op 'n rasonale wyse sy plaaslike magsopsette te ontleed.

Die groot verskeidenheid teoretiese benaderings wat daar vir die ontleding van plaaslike magsopsette bestaan, bied 'n goeie versameling konsepte, hipoteses en teoretiese vertrekpunte en verbande wat handig in Suid-Afrika aangewend kan word. Dit bied 'n groot verskeidenheid teoretiese gereedskap vir wetenskaplike ontledingsdoeleindes. Die probleem is egter dat die ontleding van plaaslike magsopsette moeilik is. Die ingewikkeldheid van plaaslike magsopsette veroorsaak dat dit nie ontleed kan word deur 'n enkele en eenvoudige navorsingsmetode nie. Plaaslike magsopsette moet omvattend bestudeer word. Dit is nie genoegsaam om net die besluitnemingsproses en/of die uitkomst van besluitneming te bestudeer nie. Daarby is plaaslike magsopsette nie 'n waarneembare entiteit nie, maar moet afgelei word van metings op 'n stel toepaslike veranderlikes.

In die lig hiervan bied die voorgestelde teoretiese raamwerk van hierdie studie 'n stel paslike verbandhoudende elemente vir plaaslike magsopsette wat in die wetenskaplike bestudering daarvan as 'n nuttige gids dien. Dit wys 'n weg aan deur die groot versameling teoretiese benaderings, konsepte, hipoteses en verbande. Op dié wyse lewer dit dus 'n bydrae om Suid-Afrikaanse navorsers te help om plaaslike magsopsette te ontleed.

1.2 Kennis uitbreiding

Die plaaslike magsopset teoretisering is belangrik om te help met die uitbreiding van ons kennis oor die Suid-Afrikaanse plaaslike politiek. Dit is nie noodwendig vanselfsprekend dat die ontleding van plaaslike magsopsette regtig ons kennis noemenswaardig sal uitbrei nie. Die volgende argumente sou aangevoer kon word, waarom dit **nie** 'n nuttige studieveld is **nie**:

- a. Suid-Afrika se plaaslike gebiede word sentraal beheer. Wette en regulasies skep die raamwerk waarbinne plaaslike magsopsette moet funksioneer. Daar is weinig oorspronklike handeling wat plaaslike magsopsette kan inisieër, omdat dit heeltemal oorheers word deur hoër magsvlakke. 'n Studie van hierdie hoër vlakke is meer betekenisvol en nuttig om magsverhoudinge in Suid-Afrika te begryp.
- b. Magsgewys gaan daar nie veel aan op plaaslike vlak nie. Burgerlike deelname is baie beperk op die plaaslike vlak. Wanneer groepe druk wil toepas, teiken hulle eerder die provinsiale of nasionale regering as die plaaslike magsopset. Dit is 'n aanduiding van die onbeduidendheid van die plaaslike magsopset.
- c. Plaaslike dienslewering word deur die plaaslike amptenary bepaal. Plaaslike politiek is irrelevant in die lig van hulle beheer. Daar hoef net kennis geneem te word van die amptenary se rol, die magsverhoudinge hoef nie bestudeer te word nie.
- d. Die plaaslike opset word deur algemene ekonomiese tendense bepaal. Die plaaslike magsopset staan daarteenoor weerloos. Dit is daarom belangriker om globale ekonomiese tendense te bestudeer as plaaslike magsopsette.
- e. Apartheid word plaaslik nog voortgesit. Elke groep het sy eie leierskorps en min interaksie vind plaas. Metodes wat gebruik was om die apartheidsbeleid te bestudeer, is meer toepaslik as metodes om plaaslike magsopsette te ontleed.

Teenoor hierdie negatiewe standpunte kan ook goeie redes vir die ontleding van plaaslike magsopsette genoem word om ons kennis daarvan uit te brei.

- a. Suid-Afrika se grondwet (1996) ken in sy hoofstuk 7 'n belangrike plek toe aan die plaaslike vlak in die funksionering van Suid-Afrika. Plaaslike regerings moet as demokratiese entiteite 'n wesenlike bydrae tot die verbetering van mense se lewensomstandighede lewer. Die mate waartoe hierdie ideaal plaaslik verwerklik word of nie, hang af van die aard van die plaaslike magsopset. Daarom is dit belangrik dat dit ontleed moet word.
- b. Plaaslike maghebbers se rol is nie noodwendig tot voordeel van die plaaslike opset nie. Hulle kan poog om plaaslike verandering meer tot hulle eie voordeel te verhoed, beheer, beïnvloed of aan te help as om ander mense se lewensomstandighede te verbeter. Daarom moet hulle handeling wetenskaplik gemoniteer word.
- c. Die burglary is in die algemeen plaaslik onbetrokke. Omdat breë burgerlike deelname 'n belangrike demokratiese ideaal is, is die bestudering van die faktore wat dit verhoed of bevorder belangrik om die demokrasie uiteindelik te verstewig.
- d. Die verhouding tussen raadslede en die amptenare is kompleks. Raadslede en amptenare is dikwels onbewustelik of met opset onkundig oor mekaar se motiewe en planne. Die ontbloting van die aard van hierdie verhouding kan meehelp om kommunikasie en begrip in die Suid-Afrikaanse plaaslike politiek te verbeter.
- e. Die besigheidslui se ekonomiese rol op plaaslike vlak is gewoonlik onduidelik in die oë van die breë publiek. Hulle het groot verwagtinge van die besigheidslui, maar ervaar betreklik min hulp van daardie oord. Hierdie rol behoort ontbloot te word.
- f. Omdat mense se lewensomstandighede grootliks bepaal word deur dit wat op die plaaslike vlak gebeur, is dit belangrik om te weet watter magte van hoër vlakke 'n

invloed op die plaaslike opset uitoefen en wat die aard daarvan is. Dit kan help om begrip te ontwikkel vir wat sekere plaaslike gebiede laat ontwikkel en ander nie.

Daar bestaan dus goeie argumente waarom ons ons kennis van plaaslike magsopsette moet uitbrei. Die argumente teen so 'n standpunt is aanvegbaar. Dit berus op die opvatting dat die plaaslike opset 'n afgeleide entiteit van hoër vlakke is of 'n baie eenvoudige struktuur bevat. Dit kan waar wees van sekere plaaslike magsopsette, maar veral waar Suid-Afrika nou 'n tydperk met baie groter plaaslike regerings na die verkiesing van 5 Desember 2000 betree, gaan dit 'n baie belangriker magsrol speel en sal plaaslike besighede en burgerlike organisasies 'n meer aktiewer rol moet speel as dit die aandag van die plaaslike regering wil trek. Uiteindelik is navorsing oor plaaslike magsopsette nodig om hierdie argumente te bevestig of te weerlê.

1.3 Demokratiese bevordering

Plaaslike magsopset teoretisering is ook belangrik omdat die ontleding van die plaaslike magsopsette kan meehelp om demokrasie te bevorder. Suid-Afrika se grondwet (1996) sê dat een van die hoofdoelwitte van plaaslike regerings is om demokratiese en verantwoordpligtige regering vir plaaslike gemeenskappe daar te stel (Artikel 152 (1)). Daarby moet die betrokkenheid van gemeenskappe en gemeenskapsorganisasies in plaaslike regeringsaangeleenthede aangemoedig word (Artikel 152 (1)(e)).

Dit benodig monitering. Die bestudering van plaaslike magsopsette spruit juis uit die besef dat mag plaaslik in spesifieke mense of groepe gesentraliseer kan word en demokrasie daardeur benadeel kan word. Plaaslike demokrasie word nou eers gevestig in Suid-Afrika. Die belangrikheid van die wetenskaplike monitering daarvan spreek dus vanself. Dit is veral belangrik om die faktore wat burgerlike deelname beperk of bevorder, te identifiseer. Om dit te doen, is die begrippe, hipoteses en teorieë, wat oor 'n lang tydperk internasionaal vir die bestudering van plaaslike magsopsette ontwikkel is, belangrik.

Goeie navorsingresultate kweek ook belangstelling. Navorsing van gehalte, wat demokraties verwante faktore bestudeer, beïnvloed daardie faktore. Hierdie navorsing kan 'n belangrike rol speel om demokrasie te bevorder. Dit is daarom nie 'n vraag of hierdie tipe navorsing in Suid-Afrika onderneem moet word nie, maar hoe dit ten beste gedoen kan word. Daarvoor bestaan goeie gevestigde teorieë wat in Suid-Afrika toegepas en verder ontwikkel kan word. In die volgende afdeling gee ons aandag aan die bydrae wat die ontledingsteorieë vir plaaslike magsopsette in sulke studies in Suid-Afrika kan speel. Daarmee word die betekenis van hierdie teorieë vir die ontleding van Suid-Afrikaanse plaaslike politiek geïllustreer.

2. Bydrae van ontledingsteorieë

Suid-Afrika beskik oor die voordeel dat dit tans oor 'n groot voorraad analitiese middele beskik wat oor dekades internasionaal ontwikkel is. Hierdie konsepte, stellings en teorieë kan met vrug aangewend word om beter begrip te ontwikkel oor Suid-Afrika se plaaslike situasie. Dit kan help dat die plaaslike politieke spel op 'n omvattende wyse bestudeer word. Hierdie studie lewer hierin 'n bydrae deur hierdie inligting sinteties aan te bied as 'n gids vir die voornemende Suid-Afrikaanse navorser oor plaaslike magsopsette.

In die volgende afdelings word kortliks aangetoon wat hierdie sintetiese inligting behels wat betrekking het op Suid-Afrikaanse plaaslike magsopsette. Dit word gedoen aan die hand van die insigte wat in hierdie studie ontwikkel is en die teoretiese raamwerk wat die studie uitspel. Eerstens word basiese konsepte soos mag en magte toegelig, tweedens word die invloed van hoër magsvlakke op plaaslike magsvlakke verduidelik, derdens die aard van die magsopset en vierdens hoe plaaslike magsfunksionering geskied.

2.1 Mag en magte

Die kernkonsep in die ontleding van plaaslike magsopsette is "mag". Mag as konsep het nie 'n eenvoudige betekenis nie. Vir die doeleindes van hierdie studie word mag egter beskou as *'n vermoë om mense se handelinge en beskouings te beïnvloed om daardeur sake en mense te beheer*. In die lig hiervan word "plaaslike magsopset" gedefinieer as

daardie netwerk van dinamiese verhoudinge, wat voorkom tussen persone en groepe en tussen hulle en hul behoeftes, instellings en sosiale, ekonomiese, politieke en natuurlike omgewings, wat mense, van 'n plaaslike politieke gebied, se handeling en beskouings beïnvloed en so die sake en mense in daardie gebied beheer. In hierdie magsopsette funksioneer verskillende magte. Drie tipes is in hierdie studie geïdentifiseer. Hulle is:

- a. *Aktiewe magte* is magte wat deur bewustelike en onbewustelike betekenisgewing mag uitoefen. Voorbeelde daarvan is maghebbers (individue), groepe en organisasies se lede. Hulle opsigtelike of verbloemde motiewe en belange is belangrik in die beskrywing van hulle magsuitoefening. Hulle magsuitoefening kan deur direkte dwang, manipulasie, oorrading of gesag geskied.
- b. *Geskepte magte* is magte wat deur mense geskep is om sosiale beheer uit te oefen. Voorbeelde daarvan is patrone, strukture, organisasiestrukture, tradisies, tale, norme, waardes, ordeninge, prosesse en gebruike.
- c. *Natuurlike magte* is magte wat deur die natuur teweeggebring word. Voorbeelde is klimaat, natuurlike hulpbronne en mense se natuurlike behoeftes.

Hierdie magte beïnvloed plaaslike mense se handeling en beskouings voortdurend. Tog is hierdie invloed beperk. Hoewel ondergeskikte mense se handeling en beskouings beïnvloed kan word, bly ondergeskiktes vry met betrekking tot hulle *betekenisgewingvermoë*. Daardeur kan hulle betekenis gee aan hulle verhouding tot maghebbers. Ondergeskiktes se belewing van magsuitoefening kan daarom aansienlik verskil van dit wat die maghebber se bedoeling met die magsuitoefening was. Die magte en die ondergeskiktes se perspektiewe moet dus in Suid-Afrikaanse studies van plaaslike magsopsette verreken word.

2.2 Magsvlakke

Die Witskrif op Plaaslike Regering stel dit duidelik dat plaaslike regerings 'n onderdeel is van die breër regeringsopset. Die magsrol van die hoër amptelike magsvlakke soos die

nasionale en provinsiale regerings word duidelik in die Witskrif op Plaaslike Regering uitgespel (White Paper on Local Government, 1998, pp. 57-73). Plaaslike regerings staan ook in 'n verhouding tot mekaar. Die Witskrif op Plaaslike Regerings beskryf dit ook (White Paper on Local Government, 1998, pp. 74-75).

In die teoretiese raamwerk het ons aangedui dat die plaaslike magsopsette in 'n verhouding tot verskillende omvangsterreine staan. Belangriks wat uitgelig was, is die globale, nasionale en streeksterreine en buurte. In Suid-Afrika is dit die globale, nasionale, provinsiale, distriksterreine en buurte. Suid-Afrika se grondwet (1996) stel dit byvoorbeeld duidelik dat munisipaliteite hul regeerfunksie slegs mag uitoefen volgens nasionale en provinsiale wette (Artikel 151 (3)), 154 (1) en 156 (3).

Hoewel ons vir die doeleindes van hierdie studie plaaslike magsopsette met die grense van die plaaslike regerings laat saamval het, beteken die vermindering van plaaslike regerings wat met die plaaslike verkiesing van 5 Desember 2000 geïmplementeer is, dat sekere gevestigde elemente van plaaslike magsopsette nog vir 'n tyd lank kan bly funksioneer al is dit 'n onderdeel van die gebied van 'n politieke regering. Dit is duidelik dat die plaaslike magspel in Suid-Afrika in die toekoms baie interessant gaan wees. Aan die eenkant sal maghebbers van die plaaslike gebiede van die interim- en voor-interimperiode baie meer moet skakel met ander magsvlakke om plaaslike voordele te bewerkstellig. Aan die anderkant sal die nuwe plaaslike raadslede ook verantwoordelik wees vir baie groter gebiede en dus op 'n ander wyse hulle invloed moet uitoefen - na die buurte, gebiede uit die interim en voor-interimperiode en hoër vlakke soos die distriksraad, provinsiale regering, nasionale regering en globale opset.

Hierdie verhouding tussen die magsvlakke is belangrik, want die plaaslike magsopsette is nie 'n outonome stel sosiale verhoudinge nie. Plaaslike magsopsette is ingebed in ander magsvlakke. Hierdie ander magsvlakke behels 'n verskeidenheid van elemente wat op die plaaslike opset 'n invloed uitoefen. Benewens die belangrike ekonomiese en politieke invloede, speel tradisies, geskiedenis, taal, kultuur en godsdienstige oriëntasies ook 'n rol. Hoewel elk spesifieke plaaslike eienskappe besit, beskik die elemente ook oor magte wat op ander vlakke lê. Suid-Afrika word gekenmerk deur 'n verskeidenheid van hierdie

elemente. Hoe dit die plaaslike opset beheer of beïnvloed is belangrik, in die verstaan van die plaaslike opset.

In die teoretiese raamwerk het ons geargumenteer dat elke magsvlak basies oor dieselfde elemente beskik. Die elemente is die sosiale patrone en produkte, ekonomiese ordening, politieke prosesse en strukture, verandering, natuurlike ruimtelike omgewing en hulpbronne en menslike behoeftes. In die volgende paragrafe word kortliks beskryf hoe in Suid-Afrika die stand van hierdie elemente op hoër magsvlakke 'n invloed uitoefen op plaaslike magsopsette.

In Suid-Afrika, soos in ander samelewings, is **sosiale patrone en produkte** diep gevestig. Sosiale patrone is die gemeenskaplike patrone van dink en doen en meegaande produkte. Dit het sterk nasionale en streekswortels. Hierdie sosiale patrone en produkte wat op hoër magsvlakke funksioneer, omsluit plaaslike magsopsette. Plaaslike waardes, norme, opvattinge, gebruike, tradisies, beskouings oor sosiale knelpunte en vraagstukke, aard van plaaslike verwantskapsnetwerke, geslagsrolle en opleidingsvlakke en die variasie hierin bestaan binne die nasionale en streeksbeheer daaroor.

Vooroordele wat verband hou met mense se rasse en kulturele beskouings speel in Suid-Afrika 'n belangrike rol. Geloof speel ook 'n belangrike rol in Suid-Afrika. Dit wissel van 'n geloof in bonatuurlike magte, wat beskik oor die wel en weë van hulle plaaslike groep, tot geloof in 'n openbaringsgod met spesifieke opvattinge oor wat sy wil vir sosiale handeling is, tot 'n bykans heilige verbintenis tot sekere plaaslike sosiale patrone waarvan geglo word die groep se heil afhang. Dit vind neerslag in tradisies, gebruike, norme, waardes en houdings wat verskillende magsvlakke kan deurdring. Weens die lang geskiedenis van sterk nasionale beheer in Suid-Afrika is sosiale patrone op hoër vlakke as die plaaslike gevestig. Hoewel die plaaslike patrone self belangrik is, word dit oral in Suid-Afrika nog beheer en beïnvloed deur beleide en gevestigde opvattinge wat wyer as die plaaslike vlak bestaan. Dit het 'n groot invloed op die plaaslike.

Die sosiale geskiedenis van Suid-Afrika het traumatiese ervarings opgelewer. Hierdie emosionele sy van die sosiale werklikheid in Suid-Afrika is ook nog belangrik. 'n

Ontleding van plaaslike magsopsette moet hierdie emosionele komponent verreken.

Ander magsvlakke se **ekonomiese ordening** het ook 'n belangrike invloed op die plaaslike opset. Ekonomiese ordening is die wyses en organisasie waardeur skaars bronne ontgin word om menslike behoeftes te bevredig. Ekonomiese ongelykheid, hiërargie en organisasie, die geldstelsel, ekonomiese beskouings en ordening spruit hoofsaaklik uit die beleid van hoër magsvlakke. Plaaslike ekonomie is in Suid-Afrika deel van 'n groter Suid-Afrikaanse ekonomiese ordening en kan hoegenaamd nie daarsonder verstaan word nie. In 'n groot land soos Suid-Afrika kom daar egter ook opvallende ekonomiese streeksverskille voor. Dit bepaal ook die aard van die plaaslike ekonomie. Daarby het plaaslike gebiede somtyds 'n unieke ekonomiese aktiwiteit (byvoorbeeld 'n myndorp). Dit alles geskied egter in die groter ekonomiese ordening. Plaaslike magsopsette in Suid-Afrika moet ontleed word in die lig van hierdie groter omgewing.

Die hoofkenmerk van Suid-Afrika se ekonomiese ordening is dat dit 'n kapitalistiese stelsel is. Dit raak alle plaaslike opsette in Suid-Afrika. Om die invloed daarvan op plaaslike magsopsette te bestudeer, bestaan daar verskeie paslike teorieë. Die reguleringsbenadering se teoretisering hieroor is die breedvoerigste. Hulle voer aan dat die kapitalistiese ekonomie tans in stand gehou word deur die beklemtoning van produk-, proses-, organisasie- en markvernuwing. 'n Oop ekonomie en 'n sosiale beleid word beklemtoon wat 'n plooibare arbeidsmag en strukturele mededingendheid verseker. Daarom is daar druk op plaaslike regerings om te fokus op kliëntesorg, slanker en platter bestuurshiërargieë, begrotingsafwenteling, om 'n veelhandige en plooibare arbeidsmag te skep, om 'n sleutelrol aan inligting en inligtingstechnologie te gee en die nuwe bestuursideologieë te aanvaar. Plaaslike dienste moet ook gedentraliseer en uitgekonnekteer word. Dienste word ook meer toegespits op spesifieke groepe se behoeftes. Aangewese in plaas van verkose leiers speel belangriker rolle in die bestuur van die plaaslike opset. Vanuit 'n ander kritiese teoretiese hoek word die huidige ekonomiese beklemtoning van verbruik in verband gebring met die vervreemding van mense van hulle fisiese, verstandelike en sosiale vermoëns en van die mense en wêreld rondom hulle op plaaslike vlak. Hierby kan ook gewys word op privaatbesit wat wetlik en struktureel voorrang in die kapitalisme geniet, maar veroorsaak dat plaaslike

regeringstrukture sistemiese ongelykheid voortsit.

Die globale kapitalistiese ekonomie het ook 'n belangrike impak op Suid-Afrikaanse plaaslike gebiede. Dit veroorsaak dat plaaslike gebiede ook globaal met mekaar meeding vir ekonomiese ontwikkeling en dit beïnvloed plaaslike besluitnemingsprosesse. Die standaardiserende effek van die globale ekonomie op handelsaktiwiteite, kommunikasie en tegnologiese ontwikkelinge raak ook die plaaslike vlak. Die Witskrif op Plaaslike Regering sê: "The Growth, Employment and Redistribution strategy (GEAR) places greater emphasis on an export-oriented economy, and will lead to increased international openness and competition. The aim is to achieve internationally competitive industries and enhance economic growth and well-being. In the immediate term, municipalities will need to manage the consequences of globalisation - such as the restructuring and relocation of industries." (The White Paper on Local Government, 1998, 31) Die impak van hierdie globale ekonomie moet dus in die bestudering van plaaslike magsopsette ten volle verreken word.

Politieke strukture en prosesse het globale tendense, maar word veral nasionaal bepaal. Politieke strukture en prosesse is die wyse waarop openbare sake bestuur en beheer word. Die hoofinvloed van die globale opset is om die politiek wêreldwyd te standaardiseer. Die politiek word egter nasionaal gestruktureer en provinsiaal gereguleer. Plaaslike magsopsette word daardeur beperk. Daarom is dit belangrik om elke plaaslike magsopset in Suid-Afrika in die konteks van sy nasionale en provinsiale omgewing te bestudeer.

Die heersende politieke stelsel bepaal hoofsaaklik die aard van die plaaslike politiek. Dit struktureer die funksioneringsruimte van die plaaslike politiek. Nasionale en provinsiale regerings se inmenging, kontrolering, beheer, fasilitering en finansiering van plaaslike bestuur maak hulle belangrike rolspelers op die plaaslike vlak. As 'n voorbeeld hiervan kan die lang lys van wette wat plaaslike regerings struktureer en reguleer in Aanhangsel A van die Witskrif op Plaaslike Regering nageslaan word (The White Paper on Local Government, 1998, pp. 155-160).

Die sentrale regering en howe omskryf die institusionele raamwerk vir die plaaslike politiek. Hierin speel die regstelsel 'n belangrike rol. Daarby is die nasionale beskouing oor die primêre rol van die plaaslike regering - moet dit slegs publieke dienste lewer of ook 'n ontwikkelings- en sosiale geregtighedsrol speel, belangrik. Ook nasionale politieke voor- en afkeure vind neerslag in die plaaslike politiek. Dit geskied veral deur nasionale beleide wat op omvattende wyses beheer toepas oor politieke magte (mense, partye, strukture, geskiedenis en tradisies), sekuriteit, regspraak en die wyses van ongelykheid aanspreek.

Die aard van **menslike behoeftes** en die beskikbare **natuurlike hulpbronne** en **ruimtelike omgewing** bepaal grootliks die funksioneringsruimte van maghebbers op die verskillende vlakke. Daarom kan hierdie aspekte van die plaaslike opset nie losgemaak word ten opsigte van die stand daarvan in die breër konteks waarin dit voorkom nie. Suid-Afrika se mense se behoeftes en natuurlike hulpbronne en ruimtelike omgewing is die konteks waarin plaaslike magsopsette ook moet funksioneer.

Die **betekenisgewing** van mense en die **handelinge** van maghebbers op die ander magsvlakke het 'n groot uitwerking op die plaaslike magsopset. Dit moet verreken word in die bestudering van plaaslike magsopsette in Suid-Afrika. Nuwe wyses waarop mense en maghebbers op ander magsvlakke betekenis gee en handel met betrekking tot die ekonomie, politiek, sosiale patrone, menslike behoeftes en natuurlike hulpbronne en ruimtelike omgewing beïnvloed en/of beheer plaaslike magsopsette.

Plaaslike magsopsette maak dus deel uit van die sosiale dinamika (plaaslik-, streek-, nasionaal- of globaalgewys) waarin dit voorkom en is voortdurend blootgestel aan verandering. Teoretisering oor plaaslike magsopsette in Suid-Afrika moet dit verreken.

2.3 Magsopset

Die Witskrif op Plaaslike Regering stel dit as die ideaal vir plaaslike regerings dat dit demokraties sal funksioneer. Dit stel voor dat die regerings nie net 'n oop administrasie sal hê nie, maar self 'n aktiewe rol sal speel om demokrasie, inspraak, bemagtiging en

kommunikasie te bevorder (White Paper on Local Government, 1998, 38-42, 53-55). Die plaaslike magsopsetteorieë is besonder nuttig om struikelblokke en geleenthede, wat in hierdie verband bestaan, te identifiseer.

Die verskillende teorieë beklemtoon 'n verskeidenheid van aspekte van plaaslike magsopsette wat bykans universeel is. Dit is ook van toepassing op Suid-Afrika. Vir die bestudering van plaaslike magsopsette in Suid-Afrika, moet die volgende aspekte, soos in die teorieë geïdentifiseer, nagevors word. Die indeling van die aspekte is gedoen volgens die hoofelemente van plaaslike magsopsette wat in die teoretiese raamwerk beskryf is. Die hoofelemente vorm ook die geskepte (sosiale patrone en produkte, ekonomiese ordening en politieke strukture en prosesse), natuurlike (natuurlike omgewing en hulpbronne en menslike behoeftes) en aktiewe magte (individue en groepe) van die plaaslike magsopsette.

Die eerste belangrike element van plaaslike magsopsette is die **sosiale patrone en produkte**. Dit is die produk van vroeëre magshandelinge wat maghebbers nou poog om te behou, verander of beheer. In hierdie verband is dit belangrik om op die volgende aspekte te fokus.

- a. Die aard van die plaaslike tradisies, ideologieë, modes, gebruike, gelowe, norme, waardes, etiese beskouings en geloofsoortuigings en denkbeelde van die verlede. In Suid-Afrika is daar ook gebiede waarin tradisionele leiers nog 'n belangrike rol speel. Die Witskrif op Plaaslike Regering verwys na die belangrike rol wat tradisionele leiers op die plaaslike vlak kan speel (White Paper on Local Government, 1998, pp. 95-98). Dit is 'n tipiese voorbeeld van hierdie aspek.
- b. Plaaslike tale.
- c. Plaaslike media.
- d. Die homogeniteit of heterogeniteit van plaaslike sosiale patrone en produkte.
- e. Die opleidingsvlakke van die plaaslike mense.
- f. Die godsdienstige karakter van die plaaslike bevolking.
- g. Die tipes gesinstrukture wat in die plaaslike gebied voorkom.
- h. Die plaaslike ruimtelike ordening van mense volgens sosiale klas.

Sosiale heterogeniteit is tipies van Suid-Afrikaanse plaaslike opsette. Dit is belangrik dat die wyse waarop dit maghebbers beïnvloed en hoe maghebbers dit beïnvloed beskryf moet word.

Die tweede belangrike element van plaaslike magsopsette is die **ekonomiese faktore**. Sy aspekte is:

- a. Die aard van die plaaslike ekonomiese ordening en aktiwiteit.
- b. Die mate waartoe horisontale en vertikale differensiasie in die plaaslike gebied voorkom. Hierin is nie net wesenlike ongelykheid belangrik nie, maar ook verbeelde ongelykheid. Ongelykheid word deur arbeidsverdeling, spesialisasie, werksafbakening, middele toeëiening, organisasie en privaatbesit geskep.
- c. Die wyse waarop rykdom plaaslik verdeel is.
- d. Die omvang van inkomstebronne tot beskikking van die plaaslike regering.
- e. Die sektor, wat in die plaaslike gebied vinnig uitbrei of dominant is.
- f. Die eenvoudigheid of diversiteit van die plaaslike ekonomiese sektor.
- g. Die aard van die plaaslike arbeidsmag. Die arbeidsmag se opleidingsvlak.
- h. Die aard van die plaaslike vervoer infrastruktuur.
- i. Die aard van die plaaslike kommunikasie infrastruktuur.
- j. Die beskikbaarheid van geld en ander bronne op plaaslike vlak wat vir beïnvloeding aangewend kan word.

Al hierdie aspekte is belangrik om 'n begrip te ontwikkel oor die aard van Suid-Afrika se plaaslike magsopsette. Ongelykheid is egter baie tipies van Suid-Afrika se plaaslike opsette. Dit is belangrik om maghebbers se verhouding daartoe te peil sodat afleidings gemaak kan word oor wat in Suid-Afrika ongelykheid voortsit of verminder.

Die derde element van plaaslike magsopsette is **politieke strukture en prosesse**. Verskeie aspekte is hier belangrik:

- a. Plaaslike politieke onafhanklikheid word bepaal deur omvang van plaaslike hulpbronne tot beskikking van die plaaslike regering.

- b. Plaaslike politiek hou verband met plaaslike sosiale patrone en produkte en plaaslike politieke beskouings, gebruike en vraagstukke.
- c. Plaaslike politiek hanteer veral die plaaslike ongelykheidsproblematiek en verskaf sekuriteit (beskerming teen moord, misdaad, uitbuiting, onderdrukking, vervolging, lastering, mishandeling, intimidasie, wreedheid en misleiding). Die verskaf ook gesondheids-, beskermings-, veiligheids- en regsdiens. Dit bepaal ook openbare beleid om openbare doelwitte aan te spreek.
- d. Die grootte van die plaaslike politieke opset het 'n invloed op die magsopset. Groot plaaslike magsopsette ontlok meer partypolitieke deelname. Klein plaaslike magsopsette maak direkte beheer deur die publiek meer moontlik, maar min kom daarvan tereg weens die druk op konformerings in klein plaaslike opsette. Grootte van plaaslike opsette het dus 'n belangrike invloed op die plaaslike magsopsette.
- e. Die hiërargiese aard van die plaaslike regeringstruktuur.
- f. Buite rolspelers se verskillende invloede op die plaaslike regering. Sulke rolspelers is kiesers, kliënte, verskaffers, vakbonde, belastingbetalers en besigheidslui.
- g. Amptenare se invloed op die funksionering van die plaaslike regering. Die hoof uitvoerende beampte het 'n sleutelrol in hierdie opsig omdat hy/sy die skakel tussen die verkose raad en die amptenary is. Amptenare se invloed hang af van die formele rol wat hulle binne die plaaslike regering speel, die magsbronne tot hulle beskikking en hulle gemotiveerdheid om invloed uit te oefen.
- h. Die wyse waarop die plaaslike regering gestruktureer is en die opvatting oor waarom dit só gestruktureer en gereglementeer is, bepaal tot 'n groot mate die grense van die interne politiek.
- i. Die magsverhoudinge binne die plaaslike regering.
- j. Die strategieë wat die lede van plaaslike regerings volg om voorkeur uitkomst te bewerkstellig soos byvoorbeeld: beheer van inligting en kommunikasielyne, inkoop van konsultante wat lede se sienswyses ondersteun, koöptering van mense wat eie standpunte ondersteun, koalisiëvorming, bepaling van die riglyne en sakelyst van besluite en die fisiese plek waar besluite geneem word, distansiering van kontroversiële sake, beeldbou, seremonies, taal en simboliese besluite en handelinge.

- k. Die bronne wat lede van plaaslike regerings gebruik om mag uit te oefen soos wilskrag, kundigheid, vaardighede, vermoëns, inligting, toegang tot invloedrykes, gesag, ideologie, ander se afhanklikheid, beheer van noodsaaklike funksies en die besluitnemingsproses, vermoë om tegniese probleme te hanteer en onvervangbaarheid van rol.
- l. Die wyse waarop die interne politiek van die plaaslike regering funksioneer.
- m. Die wyse waarop beleidsbesluite in die plaaslike regering geneem en uitgevoer word. Beleidsbeheer vind in verskillende fases plaas. Dit is prioritisering, voorbereiding vir besluitneming, die besluitneming self, die implementering van die besluite, die toesig oor die uitvoering daarvan en die evaluering daarvan. Die belangrikste rolspelers hierin is die burgery, die politici en die amptenary. Heersende politieke ideologie skryf grootliks voor watter groepe by watter fase beheer behoort uit te oefen.

Dit is noodsaaklik dat die nuwe plaaslike regeringstelsel, wat nou in Suid-Afrika gevestig word, se magsrol aan die hand van die lys van aspekte diepgaande bestudeer moet word om te bepaal of dit werklik die gestelde doelwitte van Grondwet 1996 en die Witskrif op Plaaslike Regering haal. Dit is dus belangrik dat al hierdie politieke aspekte noukeurig bestudeer moet word.

Dit is ook belangrik om die **natuurlike fisiese omgewing en hulpbronne** se plek in plaaslike magsopsette te verreken. Seisoenale en klimatologiese verandering beïnvloed mense se handeling drasties. Die hoeveelheid en toeganklikheid van natuurlik hulpbronne bepaal ook wat mense kan ontgin en benut vir gebruik. **Menslike behoeftes** hou hiermee verband. Die mens wil vanuit die natuur aan sy basiese lewensbehoeftes voorsien. Mense het egter ook ander behoeftes. Mense soek ook na sin, samehang, betekenis, orde, sekuriteit, selfverwesentliking en roetine saam met sy medemens.

Hierdie elemente bepaal die funksioneringsruimte van plaaslike magsopsette. Magsopsette word in hulle handeling beperk deur die natuurlike fisiese omgewing en hulpbronne en die behoeftes van mense. Daarby vereis Suid-Afrika se grondwet (1996) dat plaaslike regerings, 'n belangrike onderdeel van plaaslike magsopsette, hulle aktiwiteite so moet

struktureer dat voorrang verleen word aan die basiese behoeftes van die gemeenskap en dat die maatskaplike en ekonomiese ontwikkeling van die gemeenskap bevorder word (Artikel 153 (a)). Dit is dus belangrik om te kontroleer wat die verhouding van aktiewe magte in Suid-Afrikaanse plaaslike magsopsette tot hierdie natuurlike magte is.

Die dinamika van die plaaslike magsopsette word geskep deur die mens se vermoë tot **betekenisgewing**. Die betekenis wat mense gee aan die voorafgaande elemente bepaal hoe hulle daarop sal handel. Betekenisgewing lê ten grondslag van mense se magsuitoefening. Dit bepaal hoe mense reageer op hulle omstandighede en wat hulle daarmee wil doen. Gekoppel aan betekenisgewing is dus **verandering**. As mense deur betekenisgewing die begrip ontwikkel dat iets kan verander en dat hulle of hulle groep 'n voordeel daaruit kan trek, en op grond daarvan handel dan is daardie mense besig met magsuitoefening. Die moontlikheid van verandering maak dit vir betekenisgewing moontlik om ander handelingsmoontlikhede na te dink. Mense kan dan poog om daardie ander handelingsmoontlikhede te verhoed, bevorder, beheer of beïnvloed. Suid-Afrika se politieke geskiedenis, nasionaal en plaaslik, beeld dit uitstekend uit.

Die moontlikheid van verandering word veral geskep deur die mens se **menslike eienskappe**. Mense kan van plek verwissel, hulle vermoëns verander, hulle verskil in talente en gaan deur 'n lewensiklus - word gebore, verouder en sterf. 'n Maghebber kan net direkte mag uitoefen waar hy/sy teenwoordig is en die vermoë daartoe het. Die mens se lewensiklus het dus 'n groot invloed op die mens se magstatus. Die volgende aspekte is hier belangrik:

- a. Die migrasiegeskiedenis van die plaaslike bevolking.
- b. Die homogeniteit of heterogeniteit van die plaaslike bevolking.
- c. Die ouderdomsverspreiding van die plaaslike bevolking.

Hierdie aspekte speel 'n belangrike rol in plaaslike verandering wat die speelveld is van maghebbers. Uit hierdie aspekte kan afleidings gemaak word oor die beheerspanne van plaaslike maghebbers.

Plaaslike magsopsette word deur verskillende magte beheer. Een van die belangrikstes is **aktiewe magte**. In die volgende paragrawe lig ons 'n aantal soorte aktiewe magte uit wat 'n belangrike rol speel op die plaaslike vlak:

- a. Plaaslike *leiers* speel 'n bepalende politiek rol - hetsy vanuit individuele vaardighede, of op grond van die hulpbronne tot hulle beskikking van binne, of buite die plaaslike gebied. Individuele magsuitoefening kan geskied aan die hand van gemene dade, maar kom gewoonlik voort uit harde werk waarin vermoëns en vaardighede knap en slim aangewend word. Hulle kan 'n probleem identifiseer en moontlike oplossings in die lig van alternatiewe voorstel. Hulle moet ondersteuning vir 'n gekose oplossing mobiliseer, 'n besluitneming suksesvol deurvoer en die gevolge van die besluit hanteer. Hulle moet ook oor die vermoë beskik om invloedryke rolspelers tot voordeel van hulle voorgestelde oplossing aan te wend. Leiers beskik oor bronne, meerdere inligting, vaardigheid, oorredingsvermoë, paslike posisionering en arbeidsaamheid. Hulle streef doelwitte na waarvoor plaaslike mense hulle instemming sal gee, hulle win die openbare mening in. Hulle moet populêre steun voortdurend in gedagte hou. Die legitimiteit van die leiers se posisie word met rituele en seremonies bevestig. Leiers moet vir subleiers en ondersteuners belonings verseker om hulle steun te behou. Leiers vorm koalisies.
- b. Die besluitnemingsproses word deur 'n klein groepie leiers (*elite*) beheer. (Die eliteteorie verskaf drie moontlike motiverings daarvoor: (1) Die leiers is die mees bekwaam om besluite te neem. (2) Dit is noodsaaklik vir doeltreffende rasonale bestuur. (3) Die elite hou die mag by hulleself om hulle eie belange ten beste te bevorder.) Die elite verskans hulle posisie fisies. Die elite erf eerder hulle bevoorregte posisie as wat hulle dit verwerf het. Die elite neem besluite, maar laat die implementering daarvan aan ander oor. Die elite is bang vir verandering omdat dit hulle bevoorregte posisie kan bedreig. Die elite regeer nie net deur besluite nie, maar ook deur die agenda vir besluite te bepaal. Omdat ondernemers en eiendomsontwikkelaars belangrike plaaslike rolspelers is weens hulle ontwikkelingsfunksie, vorm hulle 'n belangrike deel van die plaaslike elite. Tog is

eiendomsontwikkeling (die verhoging van die ruilwaarde van grond) nie meer baie belangrik nie. Arbeidsvaardighede, moderne kommunikasietegnologie, hoër opvoedkundige instansies, ens. is huidiglik meer belangrik om ondernemings te trek. Die elite het veral belang by ontwikkelingsbeleid, maar nie so veel in herverdelings-, toewysings- en organisasiebeleide nie. Daarin tree hulle net toe soos nodig vir hulle eie voordeel. Leiers en subleiers vorm nie 'n homogene groep nie. Dit beperk hulle invloedrykheid.

- c. Die *besigheidslui* is ook belangrike plaaslike maghebbers. Dit hang egter af van die mate waartoe eienaars van besighede in die plaaslike gebied woon of nie. Sakeondernemings word nou toenemend deur buitestaanders besit en slegs bestuur deur plaaslike mense. Dit verminder die aandeel van die besigheidslui in die elite omdat hulle minder gemotiveerd is om 'n politieke rol te speel. Die onskuifbaarheid van 'n besigheid, landbou-aktiwiteit, fabriek of myn maak so 'n aktiwiteit meer gemotiveerd om 'n plaaslike rol te speel. Die plek van die mark waarop 'n besigheid sy produkte rig - naby of ver - speel ook 'n rol in die plaaslike fokus van die besigheid.
- d. Die mate waartoe die plaaslike *arbeidsmag* georganiseer en polities aktief is.
- e. Die *burgery* kan verdeel word in dié wat polities aktief is en dié wat polities onaktief is. Die burgery staan meesal gedweë in plaaslike politiek. Hierdie verdeling ten opsigte van aktiwiteit is egter nie stabiel nie. Dit hou verband met die burgery se gespesialiseerde deelname. Hulle mobiliseer slegs politieke bronne vir 'n spesifieke aksieveld waarin hulle belange bedreig word. Daarom is dit belangrik om die wyse en mate van politieke deelname van die burgery te bepaal. Die mate waartoe die burgery verbind is tot 'n plaaslike gebied is ook belangrik. Die mate waartoe plaaslike waardes, norme en tradisie deur die burgery geïnternaliseer is, moet ook verreken word. Leiers en subleiers moet die burgery se reaksie in gedagte hou in hulle plaaslike bestuur. Die burgery kan politieke rolspelers verskillend evalueer - van gode tot duiwels. Leiers moet die voordeel van ontwikkelingsprojekte aan die breë burgery verkoop deur vir hulle te wys op

die moontlikheid van werksgeleenthede wat dit inhou. Die hoër middelklas steun egter net ontwikkeling as dit nie hulle lewensgehalte sal verminder nie.

Die politieke deelname van die burglary word tans gekenmerk deur 'n spanning wat bestaan tussen aan die een kant die gebrekkige politieke deelname van die burglary en aan die ander kant die eis van die burglary om geken te word in politieke besluitneming. Ons kan dit passiewe deelname noem. Die burglary verwag deelname, maar die plaaslike regering moet die inisiatief daarin neem. Aktiewe deelname deur die burglary kom slegs voor wanneer dit gerugsteun word deur 'n inspirerende ideologie - iets wat in die nuwe politieke kultuur skaars is. Die burglary vind verteenwoordigende demokrasie nie heeltemal genoegsaam om die burglary se insette in besluitneming te hanteer nie. Daarom word bykomende inspraak as 'n reg geëis - 'n reg op inligting, om gekonsulteer te word, om geleentheid te hê om projekte te stuit en om wetlike en politieke kanale te kan volg.

Die mate waartoe wel aan die burglary inspraak in die plaaslike politiek gegee word, hang grootliks af van die heersende plaaslike politieke ideologie onder die politici. Hierdie ideologie hou grootliks verband met die politici se beskouing oor die beste wyse om diens aan die burglary te lewer. Dit kan strek van 'n geontpolitiseerde dienslewering (die burglary word beskou as aandeelhouers), minimalistiese politieke dienslewering (die burglary word beskou as verbruikers) tot volskaalse politieke dienslewering (die burglary se burgerlike regte word beklemtoon).

Wanneer plaaslike politici besluit op publieke inspraak vind hulle dit moeilik om te bepaal aan wie van die burglary hulle inspraak moet gee en watter wyse gevolg moet word. In elk geval hou politieke verteenwoordigers nie daarvan om aan die burglary baie politieke inspraak te gee nie, omdat dit hulle eie geloofwaardigheid aantas. Inspraak wat verleen word is daarom dikwels meer oppervlakkig as diepgaande, meer simbolies as eg en hou meer verband met die agenda en gevolge van die besluitneming as met die besluitneming en implementering daarvan.

Die burgery is nie 'n homogene groep nie. 'n Belangrike verdeling in die burgery is tussen die wat dienste gebruik en die wat dit nie gebruik nie. Gebruikers en die produseerders van dienste is geneig om meer dienste te versoek as wat werklik nodig is. Daar bestaan ook onder die burgery klasseverskille wat belangrike verskille in bronne en beïnvloedingsvermoë impliseer. Verskillende politieke tegnieke word ook deur verskillende klasse aangewend.

Die burgery se politieke aktiwiteit kan 'n verskeidenheid van vorme aanneem. Burgers kan besluit om as politieke kandidate aan die politieke proses deel te neem. Daar is 'n magdom faktore wat 'n invloed uitoefen op die besluit van burgers om hulleself as politieke kandidate beskikbaar te stel. Dit is nie moontlik om 'n geïntegreerde teorie oor hierdie persoonlike keuse op te stel nie.

Die burgery het 'n groot aantal politieke tegnieke tot hulle beskikking. Benewens formele tegnieke soos om te stem, om te weier om belasting of huurgeld te betaal, om geleenthede vir deelname te boikot en om formele protes aan te teken, is daar 'n verskeidenheid van informele tegnieke tot beskikking van die burgery. Hiervan is saakbeskadiging, skinder, byname gee, nydige gebare maak en afsku voorbeelde. Opsigtelike en onopsigtelik gebruik die burgery verskeie tegnieke om uitdrukking te gee aan die aard van hulle verhouding met die plaaslike magsopset.

Die burgery se politieke deelname hou verband met sake soos hulle politieke stimulering, hulle persoonlike aard en agtergrond en hulle demografiese posisie byvoorbeeld met betrekking tot ouderdom, geslag, opleiding, sosiale status, etnisiteit en ras. Fisiese omgewingsfaktore soos die geografie of klimaat speel ook 'n faktor in die politieke deelname van die burgery.

- f. Intieme sosiale verhoudinge is onontbeerlik vir die individu se sosiale behoeftes. Daarom organiseer die burgery graag in *groepe*. Groepe verskil in die mate waartoe dit oor plaaslike mag besit. Georganiseerde groepe speel 'n baie belangrike rol om die burgery te mobiliseer en druk op leiers te plaas. Hoe groter 'n groep/sector in 'n plaaslike gebied is, hoe groter is die kans dat daardie

groep/sektor voordele sal ontvang. Groepe, wat besluite vir 'n nuwe beleidsrigting wil inisieër, moet legitimiteit daarvoor bekom. Dominante plaaslike belangegroepe kan effektief weerstand bied teen beleide. Plaaslike politieke organisasies en sosiale bewegings se aktiwiteite kan dus die inhoud van publieke beleid verander of die implementering daarvan weerstaan. Sosiale bewegings bewerkstellig transformasie wanneer dit uitbuiting, vervreemding en onderdrukking in totaliteit beveg. As net een beveg word, is dit 'n belangegroep wat binne die heersende politiek geakkommodeer word. Groepe neig tot kliekvorming. Groepsnorme kan druk op lede plaas sodat hulle nie hulle werklike behoeftes openbaar nie. Groepe kan weens hulle grote verwyderd van hulle lede raak. Die hoeveelheid vrywillige organisasies wat op plaaslike vlak bestaan is belangrik in die politieke proses.

- g. Sterk *party* organisasies kan sterker beleide inneem en uitvoer as onafhanklike politieke verteenwoordigers omdat hulle minder reagerend is op belangegroepe se eise. Onafhanklike politici is meer sensitief vir plaaslike menings as dié met partyverbintnisse. Breë publieke deelname beperk egter die mate waartoe aanvegbare sake of twispunte deur partye tot 'n besluit gedryf kan word. Die sterkte van politieke partye is belangrik op plaaslike vlak - ook die mate waartoe hulle streeks- of nasionale verbintnisse besit.
- h. Die *media* (plaaslik en ekstern) beïnvloed ook die plaaslike politiek. Hierdie invloed kan die resultaat wees van 'n bewustelike plan deur die mediabestuurders, maar die media oefen ook 'n invloed uit onafhanklik van die mediabestuurders se planne.

Die bestudering van die aard van plaaslike aktiewe magte in die Suid-Afrikaanse plaaslike magsopsette is nodig. Dit is belangrik vir die evaluering van die vestiging van demokrasie in Suid-Afrika om te bepaal wat die aard van aktiewe magte is wat die leidende rol in die plaaslike magsopsette speel. Suid-Afrika bied met sy diepgaande veranderinge in plaaslike magsopsette 'n uitstekende studieveld om te sien watter faktore maghebbers verdeel en watter hulle saambind.

2.4 Magsuitoefening

Plaaslike magsopsette is nie eenvoudige entiteite nie. Die aspekte daarby betrokke en die verhoudinge is ingewikkeld. Die uitslag van 'n plaaslike politieke proses is in baie gevalle onseker. Daarom is maghebbers aktief betrokke in die politieke proses om die uitslag te beheer. In hierdie onderafdeling lys ons 'n paar sake wat 'n belangrike invloed uitoefen op die kompleksiteit van plaaslike magsuitoefening.

- a. Verskeie sake bepaal die aard van die besluitnemingsproses. Voorbeelde is die gesentraliseerdheid of gedesentraliseerdheid van die besluitnemingstruktuur, die mate waartoe professionele amptenare dit beheer, die aard van die rolnorme, die vlak van kommunikasie in die besluitnemingstruktuur, die mate waartoe sanksies daarin toegepas word en die omvang van die besluitnemingshiërargie. Dit is betreklik maklik om teen 'n besluitnemingshiërargie te mobiliseer, maar baie moeiliker teen 'n slank en plat bestuurstruktuur.
- b. Plaaslike regerings en die private sektor raak in hulle verhouding tot mekaar toenemend vervleg in die lewering van openbare dienste. Die plaaslike regering moet vir die verwesenliking van 'n groot aantal doelwitte met die private sektor saamwerk. Dit hou verband met die fiskale druk waaronder plaaslike regerings gebuk gaan en wat aanleiding gee tot privatisering. Samewerking berus op solidariteit, lojaliteit, vertroue en wedersydse ondersteuning tussen plaaslike regering en besigheidsektor om ontwikkelingsprojekte te inisiëer. Samewerking soos hierdie kan die plaaslike regering se sensitiwiteit vir burgerlike groepe afstomp. Die plaaslike regering behou egter die legitimeringsfunksie en die besigheidsektor die ontwikkelingsfunksie.
- c. Die plaaslike politiek se institusionele raamwerk en onderliggende politieke kultuur is wisselend. Hierdie raamwerk en kultuur verskil van terrein tot terrein waarby plaaslike regerings betrokke is. Die plaaslike politiek fokus gewoonlik op een politieke terrein en dit bepaal dan sy funksioneringskarakter. 'n Ander fokus sou 'n andersoortige raamwerk en kultuur tot gevolg gehad het.

- d. Die publieke en private en die formele en informele terreine is op plaaslike vlak inmekaar geweef. Om hierdie terreine te onderskei kan 'n ongeldige beskrywing van die plaaslike magsopset meebring. Hierdie onderskeidings moet dus met omsigtigheid hanteer word.
- e. Lede van 'n plaaslike opset is nie van die buitestaanders daarvan te onderskei nie. Die grens tussen dié buite en binne die plaaslike opset is nie duidelik nie. Plaaslike maghebbers kan vir hulle magsuitoefening magsbronne buite die plaaslike gebied aanwend terwyl buite maghebbers weer magsbronne binne die plaaslike gebied kan mobiliseer. Buite en binnestaanders is nie duidelik onderskeibare entiteite nie.
- f. Vroue se plek in die plaaslike magsopset word meesal misken. Vroue is as groep plaaslik in 'n benadeelde ekonomiese posisie. Vroue is plaaslik belangrike rolspelers, maar min gevalle bestaan waar hulle die plaaslike magsopset oorheers. Dit is hoofsaaklik in die hande van mans. Tog is vroue dikwels vaardige magspelers agter die rûe van mans. Daar bestaan ook belangrike verskille onder vroue in hulle toeganklikheid tot mag. Dit moet in die studie van plaaslike magsopsette verreken word.
- g. Buurte word gewoonlik as onderafdelings van 'n plaaslike magsopset beskou. Tog kan buurte self magtige maghebbers besit en oor 'n eie betekenisvolle magsopset beskik. Die rol van buurte se magsopsette word toenemend waardeur in die bestudering van plaaslike magsopsette. Plaaslike magsopsette besit buurt magsopsette as belangrike dinamiese onderdele.

Uit die voorafgaande behoort dit duidelik te wees dat die bestudering van plaaslike magsopsette nie 'n eenvoudige taak is nie. Dit is juis die voordeel van die verskeidenheid teorieë oor plaaslike magsopsette dat dit help om die slaggate in die bestudering van plaaslike magsopsette te identifiseer. In die bestudering van Suid-Afrika se plaaslike magsopsette beskik ons oor die voordeel dat ons in die lig van die insigte van die teoretisering slaggate in die ontleding van plaaslike magsopsette vroegtydig kan raaksien en poog om dit te vermy in die opstel van navorsingsplanne.

3. Belangrikheid van ontledings

Dit is belangrik om die magsrol van plaaslike magsopsette, waarvan die plaaslike regering in elk 'n belangrike onderdeel uitmaak, in Suid-Afrika te bestudeer omdat dít hoofsaaklik die lewensgehalte van mense bepaal. Die mate waartoe plaaslike magsopsette sekuriteit, materiële welvaart, gelykheid en selfverwesenliking aan plaaslike inwoners bied, bepaal tot 'n groot mate die stabiliteit en ontwikkelingsgang van die plaaslike gebied. Die wetenskaplike bestudering van plaaslike magsopsette kan help om te bepaal watter tipe magsopset die grootste voordeel vir plaaslike opsette inhou. Vir hierdie doel lewer hierdie studie 'n belangrike teoretiese begronding. In Suid-Afrika is die ontledings van plaaslike magsopsette aan die hand van omvattende teoretiese raamwerke baie skaars. Hierdie studie poog om 'n bydrae te lewer wat hierdie leemte kan help oorkom.

Die rasionele ondersoek na plaaslike magsopsette hou verband met die primêre leefwêreld van mense. Hoewel hierdie studie 'n pleidooi lewer vir diepgaande studie van Suid-Afrikaanse plaaslike magsopsette word navorsers tog gemaan dat hulle 'n terrein betree wat mense se lewens direk raak. Hulle navorsingsresultate kan 'n direkte effek op mense se lewensgehalte tot gevolg hê. Daarom sluit hierdie studie af met die ernstige versoek dat die bestudering van plaaslike magsopsette met die grootste etiese verantwoordelikheid uitgevoer moet word.

BIBLIOGRAFIE

- Abbott, F.F. en Johnson, A.B. (1926) *Municipal Administration in the Roman Empire* (London: Routledge).
- Abraham, J.H. (1973) *The Origins and Growth of Sociology* (Middlesex: Penguin Books).
- Ackron, F.L. (1987) 'Jeremy Bentham (1748-1832)', in Faure, A.M. e.a. (red.) *Die Westerse Politieke Tradisie* (Pretoria: Academica) pp. 347-360.
- Agger, R.E., Goldrich, D. en Swanson, B.E. (1964) *The Rulers and the Ruled, political power and impotence in American communities* (New York: John Wiley & Sons, Inc.).
- Ahlqvist, H. (1996) *The Sensible Negotiator* (Uppsala: Uppsala University).
- Aiken, M. en Mott, P.E. (1970) *The Structure of Community Power* (New York: Random House).
- Albæk, E., Rose, L., Strömberg L. en Ståhlberg K. (1996) *Nordic Local Government. Developmental Trends and Reform Activities in the Postwar Period.* (Helsinki: The Association of Finnish Local Authorities).
- Arendt, H. (1986) 'Communicative Power' in Lukes, S. (red.) *Power* (Oxford: Basil Blackwell) pp. 59-74.
- Aron, R. (1986) 'Macht, Power, Puissance: Democratic Prose or Demonical Poetry?' in Lukes, S. (red.) *Power* (Oxford: Basil Blackwell) pp. 253-277.
- Ashton, P.J. (1978) 'The Political Economy of Suburban Development' in Tabb, W.K. en Sawers, L. (red.) *Marxism and the Metropolis. New Perspectives in Urban Political Economy* (New York: Oxford University Press) pp. 64-89.
- Atkinson, D. (1990) 'Theoretical approaches to the study of state bureaucracies: Some preliminary distinctions', in Mouton, J. en Joubert, D. (red.) *Knowledge and Method in the Human Sciences* (Pretoria: HSRC) pp. 419-431.
- Atkinson, D. (1991) *Cities and Citizenship: Towards a normative analysis of the urban order in South Africa, with special reference to East London, 1950-1986* (Durban: Ongepubliseerde doktrale tesis, Universiteit van Natal).

- Bacharach, S.B. en Lawler, E.J. (1981) *Power and Politics in Organizations* (San Francisco: Jossey-Bass Publishers).
- Bachrach, P. en Baratz, M.S. (1963) 'Decisions and Non-decisions: An Analytical Framework' in *American Political Science Review*, Vol. 57, September 1963, pp. 632-642.
- Baldassare, M. (1998) 'Citizen Preferences for Local Growth Controls' in Clark, T.N. en Hoffmann-Martinot, V. (red.) *The New Political Culture* (Boulder: Westview Press) pp. 261-276.
- Ballard, H.H. (1994) *Effective Decision-making Within a Large Local Authority* (Universiteit van Stellenbosch: Ongepubliseerde D.Phil. proefskrif).
- Batley, R. en Stoker, G. (1991) *Local Government in Europe. Trends and Developments*. (London: Macmillan Education Ltd).
- Beauchamp, A. en Dionne, J. (1997) "Public Participation in Municipal Life: The City of Quebec in the North American Context," in Pröhl, M. (red) *International Strategies and Techniques for Future Local Government* (Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers) pp. 103-130.
- Beetham, D. (1993) 'Liberal democracy and the limits of democratization', in Held, D. (red.), *Prospects for Democracy. North, South, East, West* (Cambridge: Polity Press) pp. 55-73.
- Beetham, D. (1996) 'Theorising democracy and local government', in King, D. en Stoker, G. (red.), *Rethinking Local Democracy* (London: MacMillan) pp. 28-49.
- Bekker, K. (red.) (1996) *Citizen participation in local government* (Pretoria: J.L. van Schaik).
- Bekker, S. (1993) *Ethnicity in focus: The South African case* (Durban: University of Natal).
- Berkowitz, S.D. (1982) *An Introduction to Structural Analysis* (Toronto: Butterworths).
- Bernal, M. (1987) *Black Athena: the Afroasiatic roots of classical civilization*. (London: Free Association Books).
- Bonjean, C.M., Clark, T.N. en Lineberry, R.L. (1971) *Community Politics. A Behavioral Approach* (New York: The Free Press).
- Boonzaaier, E. en Sharp, J. (red.) (1988) *South African Keywords: The Uses & Abuses of Political Concepts* (Kaapstad: David Philip).

- Booth D.A. en Adrian C.R. (1961) "Simplifying the Discovery of Elites" *American Behavioral Scientist* (October 1961) pp. 14-16.
- Botha, S. (1987) 'Alexis de Tocqueville (1805-1859)', in Faure, A.M. e.a. (red.) *Die Westerse Politieke Tradisie* (Pretoria: Academica) pp. 384-397.
- Boulding, K.E. (1990) *Three Faces of Power*. (London: Sage Publications).
- Brouwer, P. (1987) 'Johannes Calvyn (1509-1564)', in Faure, A.M. e.a. (red.) *Die Westerse Politieke Tradisie* (Pretoria: Academica) pp. 182-209.
- Burgess E.M. (1962) *Negro leadership in a Southern City* (Chapel Hill: University of North Carolina Press).
- Cameron, R.G. (1991) *Local Government Policy in South Africa 1980-1989 (with specific reference to the Western Cape): Devolution, Delegation, Deconcentration or Centralisation?* (Universiteit van Kaapstad: Ongepubliseerde D.Phil-tesis).
- Cameron, R.B. (1993) 'Good Governance and Local Government' in Van Vuuren, W. (red.) *Democracy as good governance* (Stellenbosch: Good Governance Workshop) pp. 44-58.
- Castells, M. (1977) *The Urban Question. A Marxist Approach* (Londen: Edward Arnold).
- Castells, M. (1983) *The City and the Grassroots. A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements* (Londen: Edward Arnold).
- Clapper V.A. (1996) 'Positioning citizen participation in democratic local government' in Bekker, K. (red.) *Citizen participation in local government* (Pretoria: J.L. van Schaik).
- Clark, T.N. (1968) *Community Power Structure and Decision-Making: Comparative Analyses* (San Francisco: Chandler Publishing Company).
- Clark, T.N. (1968a) 'Social Stratification, Differentiation, and Integration' in Clark, T.N. *Community Power Structure and Decision-Making: Comparative Analyses* (San Francisco: Chandler Publishing Company) pp. 25-44.
- Clark, T.N. (1968b) 'Community Structure and Decision-Making' in Clark, T.N. *Community Power Structure and Decision-Making: Comparative Analyses* (San Francisco: Chandler Publishing Company) pp. 91-126.
- Clark, T.N. (1968c) 'Who Governs, Where, When, and with What Effect' in Clark, T.N. *Community Power Structure and Decision-Making: Comparative Analyses* (San Francisco: Chandler Publishing Company) pp. 15-23.

- Clark, T.N. (1971) 'Community Structure, Decision-Making, Budget Expenditure, and Urban Renewal in 51 American Communities' in Bonjean, C.M., Clark, T.N. en Lineberry, R.L. *Community Politics. A Behavioral Approach* (New York: The Free Press) pp. 293-313.
- Clark, T.N. (1972) 'Centralization Encourages Public Goods, but Decentralization Generates Separable Goods' *Research paper #39 of the Comparative Study of Community Decision-Making* (Chicago: Universiteit van Chicago).
- Clark, T.N. (1975) 'Catholics, Coalitions, and Policy Outputs' in Lineberry, R.L. en Masotti, L.H. (red.) *Urban Problems and Public Policy* (Lexington: Lexington Books) pp. 65-78.
- Clark, T.N. (1982) 'The Political Cultures of Government Growth and Retrenchment: Lessons from American Cities' *Research paper #126 of the Comparative Study of Community Decision-Making* (Chicago: Universiteit van Chicago).
- Clark, T.N. (1983) 'The Politics of the Property Tax and Its Alternatives: What Works, Where and Why?' *Research paper #136 of the Comparative Study of Community Decision-Making* (Chicago: Universiteit van Chicago).
- Clark, T.N. (red.) (1994) *Urban Innovation. Creative Strategies for Turbulent Times* (Londen: Sage Publications).
- Clark, T.N. (1994) 'Race and Class Versus the New Political Culture' in Clark, T.N. (red.) *Urban Innovation. Creative Strategies for Turbulent Times* (Londen: Sage Publications), pp. 21-78.
- Clark, T.N. en Goetz, E.G. (1994) 'The Antigrowth Machine. Can City Governments Control, Limit, or Manage Growth?' in Clark, T.N. (red.) *Urban Innovation. Creative Strategies for Turbulent Times* (Londen: Sage Publications), pp. 105-145.
- Clark, T.N. en Hoffmann-Martinot, V. (red.) (1998) *The New Political Culture* (Boulder: Westview Press).
- Clark, T.N. en Inglehart, R. (1998) 'The New Political Culture: Changing Dynamics of Support for the Welfare State and other Policies in Postindustrial Societies' in Clark, T.N. en Hoffmann-Martinot, V. (red.) *The New Political Culture* (Boulder: Westview Press) pp. 9-74.

- Clark, T.N. (1998) 'Assessing the New Political Culture by Comparing Cities Around the World' in Clark, T.N. en Hoffmann-Martinot, V. (red.) *The New Political Culture* (Boulder: Westview Press) pp. 93-194.
- Clarke, S. (1989) *Urban Innovation and Autonomy: The political implications of policy change* (Newbury Park, CA: Sage Publications).
- Clarke, S. en Gaile, G.L. (1998) *The work of cities* (Minneapolis: University of Minnesota Press).
- Clarke, S., Staeheli, L.A. en Brunell, L. (1995) 'Women Redefining Local Politics' in Judge, D., Stoker, G. en Wolman, H. (red.) *Theories of Urban Politics* (London: Sage Publications) pp. 205-227.
- Clelland, D.A. en Form, W.H. (1968) 'Economic Dominants and Community Power: A Comparative Analysis' in Hawley, W.D. en Wirt, F.M. *The Search for Community Power* (Englewood Cliffs, Prentice-Hall) pp. 78-87.
- Cloete, F. (2000) 'The Bottom Line' in Theron, F., Van Rooyen, A. en Van Baalen, J. *Good Governance for People: Policy and Management* (Universiteit van Stellenbosch: Skool vir Openbare Bestuur en Beplanning).
- Cohen, B.P. (1980) *Developing Sociological Knowledge: Theory and Method* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall).
- Croix, G.E.M. (1981) *The Class struggle in the Ancient Greek World* (New York: Cornell University Press).
- Dahl, R.A. (1961) *Who governs? Democracy and Power in an American City* (New Haven: Yale University).
- Dahl, R.A. (1967) "The City and the Future of Democracy" in *American Political Science Review* Volume 61, pp. 953-970.
- Dahl, R.A. (1986a) 'Power as the Control of Behaviour' in Lukes, S. (red.) *Power* (Oxford: Basil Blackwell) pp. 37-58.
- Dahl, R.J. (1986b) 'Rethinking Who Governs? New Haven Revisited' in Waste, R.J. (red.) *Community Power. Directions for Future Research* (London: Sage Publications) pp. 176-196.
- Dahl, R.A. en Tufte, E.R. (1973) *Size and Democracy* (Stanford: Stanford University Press).

- De Beer, J. en Lourens, L. (1995) *Plaaslike Regering. Die Pad na Demokrasie* (Midrand: Educum Uitgewers).
- De Coulanges, F. (1873) *The Ancient City*. (New York: Doubleday Anchor Books).
- De Crespigny, A.R.C. (1987) 'Thomas Hobbes (1588-1679)', in Faure, A.M. e.a. (red.) *Die Westerse Politieke Tradisie* (Pretoria: Academica) pp. 230-252.
- De Jouvenel, B. (1993) *On Power. The Natural History of Its Growth*. (Indianapolis: Liberty Fund).
- De Kruijf, G.C. (1994) *Waaksaam en Nuchter over christelike ethiek in een demcratie*. (Baarn: Ten Have).
- De Leemans, K. (1997) *The need for an analytical framework for policy. Playing with concepts*. (Oslo: Konsepreferaat gelewer by die Third Annual European Summer School in Local Government Studies, 28 Julie - 6 Augustus 1997).
- Degenaar, J. (1993) 'Democracy and Pluralism' in Van Vuuren, W. (red.) *Democracy as good governance* (Stellenbosch: Good Governance Workshop).
- Domhoff, G.W. (1986) 'The Growth Machine and the Power Elite: A Challenge to Pluralists and Marxists Alike' in Waste, R.J. (red.) *Community Power. Directions for Future Research*. (Newbury Park: Sage Publications) pp. 53-75.
- Douwes-Dekker, L., Majola, A., Visser, P. en Bremner, D. (1995) *Community Conflict. The challenge facing South Africa* (Kaapstad: Juta).
- Dowding, K. (1996) 'Public Choice and Local Government' in King, D. en Stoker, G. *Rethinking Local Democracy* (London: MacMillan Press Ltd) pp. 50-66.
- Downes, B.T. (1968) 'Suburban Differentiation and Municipal Policy Choices: A Comparative Analysis of Suburban Political Systems' in Clark, T.N. *Community Power Structure and Decision-Making: Comparative Analyses* (San Francisco: Chandler Publishing Company) pp. 243-267.
- Dreyer, P.S. (1987) 'Aristoteles (384-322 v.C.)' in Faure, A.M. e.a. (red.) *Die Westerse Politieke Tradisie* (Pretoria: Academica) pp. 58-77.
- Duncan, G. (red.) (1983) *Democratic theory and practise* (Cambridge, Cambridge University Press).
- Durkheim, E. (1973) 'Extract from The elementary forms of religious life' in Abraham, J.H. *The Origins and Growth of Sociology* (Middlesex, Penguin Books) pp. 154-191.

- Dye, T.R. (1986) 'Community Power and Public Policy' in Waste, R.J. (red.) *Community Power. Directions for Future Research*. (Newbury Park CA: Sage Publications) pp. 29-51.
- Ehrlich, S. (1982) *Pluralism on and of Course* (Oxford: Pergamon Press).
- Ehrmann, H.W. (1972) 'Interest Groups' in Sills, D.L. (red.) *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York: The MacMillan Company and The Free Press) pp. 486-492.
- Ercole, E. (1997) 'Following the path. New political culture in Italian local government.' (FAUI Project Network: Ongepubliseerde pamflet).
- Esterhuysen, W.P. (1987) 'T.H. Green (1836-1882)', in Faure, A.M. e.a. (red.) *Die Westerse Politieke Tradisie* (Pretoria: Academica) pp. 433-444.
- Eulau, H. (1986) 'From Labyrinths to Networks: Political Representation in Urban Settings' in Waste, R.J. (red.) *Community Power. Directions for Future Research*. (Newbury Park: Sage Publications) pp. 139-177.
- Fainstein, S.S. en Hirst, C. (1995) "Urban Social Movements" in Judge, D., Stoker, G. en Wolman, H. *Theories of Urban Politics* (London: Sage Publications) pp. 181-204.
- Faure, A.M. (1987) 'Karl R. Popper (1902-)', in Faure, A.M. e.a. (red.) *Die Westerse Politieke Tradisie* (Pretoria: Academica) pp. 525-541.
- Faure, A.M., Gey van Pittius, A.M.A., Kriek, D.J., Louw, A. du P. en Wainwright, E.H. (red.) (1987) *Die Westerse Politieke Tradisie* (Pretoria: Academica).
- Ferman, B. (1996) *Challenging the Growth Machine. Neighbourhood Politics in Chicago and Pittsburgh* (Lawrence: University Press of Kansas).
- Flanagan, K. (1996) 'A Sociological Critique of Milbank' in Gill, R., *Theology and Sociology. A Reader*. (London: Cassell) pp. 451-460.
- Foucault, M. (1986) 'Disciplinary Power and Subjection' in Lukes, S. (red.) *Power* (Oxford: Basil Blackwell) pp. 229-242.
- Fowler, L.L. (1993) *Candidates, Congress and American Democracy* (Ann Arbor, MI: University of Michigan Press).
- Frazer, E. (1996) 'The Value of Locality', in King, D. en Stoker, G. (red.), *Rethinking Local Democracy* (London: MacMillan) pp. 89-110.

- French R.M. (1969) "Effectiveness of the Various Techniques Employed in the Study of Community Power" *The Journal of Politics*, Nommer 31, (August 1969), pp. 818-820.
- Gagliano, J.I.K. (1987) 'Niccolo Machiavelli (1469-1527)', in Faure, A.M. e.a. (red.) *Die Westerse Politieke Tradisie* (Pretoria: Academica) pp. 165-181.
- Galbraith, J.K. (1986) 'Power and Organization' in Lukes, S. (red.) *Power* (Oxford: Basil Blackwell) pp. 211-228.
- Gamson, W.A. (1968) 'Rancorous Conflict in Community Politics' in Clark, T.N. *Community Power Structure and Decision-Making: Comparative Analyses* (San Francisco: Chandler Publishing Company) pp. 197-214.
- Gaventa, J. (1980) *Power and powerlessness: Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley* (Oxford: Oxford University Press).
- Geser, H. (1998) 'Toward a One-Dimensional Ideological Culture?' in Clark, T.N. en Hoffmann-Martinot, V. (red.) *The New Political Culture* (Boulder: Westview Press) pp. 235-260.
- Gey van Pittius, A.C.A. (1987) 'Hannah Arendt (1906-1975)', in Faure, A.M. e.a. (red.) *Die Westerse Politieke Tradisie* (Pretoria: Academica) pp. 542-559.
- Gibson, J.L., Ivancevich, J.M. en Donnelly, J.H. (1985) *Organizations. Behaviour, Structure, Processes*. (Plano, Texas: Business Publications, Inc.).
- Giddens, A. (1991) *The Constitution of Society* (Cambridge: Polity Press).
- Gilbert, C.W. (1968) 'Community Power and Decision-Making: A Quantitative Examination of Previous Research' in Clark, T.N. *Community Power Structure and Decision-Making: Comparative Analyses* (San Francisco: Chandler Publishing Company) pp. 139-156.
- Gill, R., (1996) *Theology and Sociology. A Reader* (London: Cassell).
- Goldman, A.I. (1986) 'Toward a Theory of Social Power' in Lukes, S. (red.) *Power* (Oxford: Basil Blackwell) pp. 156-202.
- Goldsmith, M. (1996) 'Normative Theories of Local Government: A European Comparison', in King, D. en Stoker, G. (red.), *Rethinking Local Democracy* (London: MacMillan) pp. 174-192.
- Goldsmith, M. (1995) 'Autonomy and City Limits' in Judge D., Stoker G. en Wolman H., *Theories of Urban Politics* (London: Sage Publications) pp. 228-252.

- Gottdiener, M. (1994) *The New Urban Sociology* (New York: McGraw Hill, Inc.).
- Graham, P. (red.) (1995) *Governing at Local Level. A Resource for Community Leaders* (Rondebosch: IDASA).
- Griffin, R.W. en Moorhead, G. (1986) *Organizational Behaviour*. (Boston: Houghton Mifflin Company).
- Gyford, J. (1991) *Citizens, Consumers and Councils: Local Government and the Public* (Hampshire: Macmillan).
- Haber, H.F. (1994) *Beyond Postmodern Politics*. (New York: Routledge).
- Habermas, J. (1986) 'Hannah Arendt's Communications Concept of Power' in Lukes, S. (red.) *Power* (Oxford: Basil Blackwell) pp. 75-93.
- Harding, A. (1995) 'Elite Theory and Growth Machines' in Judge, D., Stoker, G. en Wolman, H. (red.) *Theories of Urban Politics* (London: Sage Publications) pp. 35-53.
- Harris, M. (1948) *Comparative Local Government* (London: Hutchinsons).
- Hassinger, E.W. en Pinkerton, J.R. (1986) *The Human Community* (New York: MacMillan).
- Hawley, W.D. en Wirt, F.M. (1968) *The Search for Community Power* (Englewood Cliffs, Prentice-Hall).
- Hawley, W.D. en Svara, J.H. (1972) *The Study of Community Power. A Bibliographic Review* (Oxford: ABC-CLIO, Inc.).
- Held, D. (red.) (1993) *Prospects for Democracy. North, South, East, West* (London: Polity Press).
- Hesse, J.J. (1991) *Local Government and Urban Affairs in International Perspective* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft).
- Hesse, J.J. en Sharpe, L.J. (1991) 'Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations' in Hesse, J.J. *Local Government and Urban Affairs in International Perspective* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft) pp. 603-621.
- Hoffmann-Martinot, V. (1998a) 'Urban Political Parties: Role and Transformation' in Clark, T.N. en Hoffmann-Martinot, V. (red.) *The New Political Culture* (Boulder: Westview Press) pp. 195-218.
- Hugo, P. en Kotzé, H. (1978) *Suid-Afrika: Oorlewing in Politieke Perspektief* (Johannesburg: Jonathan Ball Uitgewers).

- Humes, S. en Martin, E. (1969) *The Structure of Local Government* (The Hague: IULA).
- Hunter, F. (1953) *Community Power Structure. A Study of Decision Makers*. (Chapel Hill: The University of North Carolina Press).
- Irvine, D. McK. (1987) 'Marcus Tullius Cicero', in Faure, A.M. e.a. (red.) *Die Westerse Politieke Tradisie* (Pretoria: Academica) pp. 78-100.
- Ismail, N. (1996) *Democratic Local Government: An alternative framework for South Africa* (Stellenbosch: Ongepubliseerde meesterstesis, Universiteit van Stellenbosch).
- Johnson, J.B. en Joslyn, R.A. (1995) *Political Science Research Methods* Third Edition (Washington DC: CQ Press).
- Jones, B.D. (1995) 'Bureaucrats and Urban Politics' in Judge, D., Stoker, G. en Wolman, H. (red.) *Theories of Urban Politics* (London: Sage Publications) pp. 72-95.
- Joubert, D. (1980) *Sosiologiese begrippe: 1-50* (Pretoria: Academica).
- Joubert, P.P. (1934) *Na Vyftig Jaar* (Die Hugenoot Drukkery, Noorder Paarl).
- Judge, D., Stoker, G. en Wolman, H. (1995) *Theories of Urban Politics* (London: Sage Publications).
- Judge, D. (1995b) 'Pluralism' in Judge, D., Stoker, G. en Wolman, H. (red.) *Theories of Urban Politics* (London: Sage Publications) pp. 13-34.
- Kadushin C. (1968) "Power Influences and Social Circles: A New Methodology for Studying Opinion Makers" *American Sociological Review*, Nommer 33, (Oktober 1968), pp. 685-699.
- Kaplan, T. (1997) *Crazy for Democracy: Women in Grassroots Movements* (New York: Routledge).
- Kariel, H.S. (1972) 'Pluralism' in Sills, D.L. (red.) *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York: The MacMillan Company and The Free Press) pp. 164-168.
- Kerr, F. (1996) 'Milbank's Thesis' in Gill, R., *Theology and Sociology. A Reader*. (London: Cassell) pp. 429-434.
- King, D. en Stoker, G. (red.) (1996) *Rethinking Local Democracy* (London: MacMillan).

- Kjaer, U. (1997) *Demographic Representation in Local Governments - Does It Make a Difference?* (Oslo: Referaat gelewer by die Third Annual European Summer School in Local Government Studies, 28 Julie - 6 Augustus 1997).
- Klopper, C.S. (1987) 'Reinhold Niebuhr (1892-1971)', in Faure, A.M. e.a. (red.) *Die Westerse Politieke Tradisie* (Pretoria: Academica) pp. 475-490.
- Kotzé, H. (1997) *Culture, Ethnicity and Religion: South African Perceptions of Social Identity* (Johannesburg: Konrad Adenauer Stiftung).
- Kriek, D.J. (1987) 'Montesquieu', in Faure, A.M. e.a. (red.) *Die Westerse Politieke Tradisie* (Pretoria: Academica) pp. 266-282.
- Lawton, A. en Rose, A. (1994) *Organisation and Management in the Public Sector* (London: Pitman Publishing).
- Leach, S., Stewart, J. en Walsh, K. (1994) *The Changing Organisation and Management of Local Government* (London: Macmillan).
- Lefkowitz M. en Rogers G. (1996) *Black Athena Revisited*. (Chapel Hill: University of North Carolina Press).
- Lenski, G. (1986) 'Power and Privilege' in Lukes, S. (red.) *Power* (Oxford: Basil Blackwell) pp. 243-253.
- Lineberry, R.L. en Masotti, L.H. (red.) (1975) *Urban Problems and Public Policy* (Lexington: Lexington Books).
- Lipsky, M. (1980) *Street Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public service* (New York: Russell Sage Foundation).
- Long, N.E. (1958) 'The Local Community as an Ecology of Games' *American Journal of Sociology*, Volume 63, nr. 3, pp. 251-261.
- Lowndes, V. (1995) "Citizenship and Urban Politics" in Judge, D., Stoker, G. en Wolman, H. *Theories of Urban Politics* (London: Sage Publications) pp. 160-180.
- Luijpen, W. (1976) *Nieuwe inleiding tot de existentiële fenomenologie* (Utrecht: Het Spectrum).
- Lukes, S. (1974) *Power: A Radical View* (London: Macmillan).
- Lukes, S. (red.) (1986) *Power* (Oxford: Basil Blackwell).
- Lupton, M. (1992) 'Class struggle over the built environment in Johannesburg's coloured areas' in Smith, D.M. (red.) *The Apartheid City and Beyond. Urbanization and Social Change in South Africa* (Londen: Routledge) pp. 65-73.

- Luthans, F. (1995) *Organizational Behavior* (New York: McGraw-Hill, Inc.).
- Lynd, R.S en H.M. (1968) 'Middletown's "X" Family: A Pattern of Business-Class Control' in Hawley, W.D. en Wirt, F.M. *The Search for Community Power* (Englewood Cliffs, Prentice-Hall) pp. 41-50.
- Manheim, J.B. en Rich, R.C. (1981) *Empirical Political Analysis. Research Methods in Political Science* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.).
- Manona, C. (1988) 'Small Town Urbanization in South Africa: A case study' in *African Studies Review* Volume 31, Nr. 3, pp. 95-110.
- Markusen, A.R. (1978) 'Class and Urban Social Expenditure: A Marxist Theory of Metropolitan Government' in Tabb, W.K. en Sawers, L. (red.) *Marxism and the Metropolis. New Perspectives in Urban Political Economy* (New York: Oxford University Press) pp. 90-111.
- Martin, R. (1977) *The Sociology of Power*. (London: Routledge & Kegan Paul).
- McKay, D. (1996) "Urban Development and Civic Community: A Comparative Analysis" in *British Journal of Political Science*, Volume 26, pp 1-24.
- Milbank, J. (1996) 'A Response' in Gill, R., *Theology and Sociology. A Reader*. (London: Cassell) pp. 461-470.
- Miller, B. (1997) 'Local Voters, Local Elites and Local Governance' Referaat gelewer by die *Third Annual European Summer School in Local Government Studies*, Oslo, Noorweë, 4 Augustus 1997.
- Miller, W.L., Grodeland, A. en Koshechkina, T. (1997) 'The worm's eye view: strategies for coping with postcommunist officials' Referaat gelewer by die *Third Annual European Summer School in Local Government Studies*, Oslo, Noorweë, 4 Augustus 1997.
- Mintzberg H. (1983) *Power in and around organizations* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, Inc.).
- Miranda, R.A. (1994) 'Containing Cleavages. Parties and Other Hierarchies' in Clark, T.N. (red.) *Urban Innovation. Creative Strategies for Turbulent Times* (Londen: Sage Publications), pp. 79-101.
- Miranda, R.A. en Walzer, N. (1994) 'Growth and Decline of City Government' in Clark, T.N. (red.) *Urban Innovation. Creative Strategies for Turbulent Times* (Londen: Sage Publications), pp. 146-166.

- Mollenkopf, J. (1992) *A Phoenix in the Ashes* (Princeton: Princeton University Press).
- Moorhead, G. en Griffin, R.W. (1995) *Organizational Behaviour. Managing People and Organizations* (Boston: Houghton Mifflin Company).
- Moosa, M.V. (1995) 'The process of local democracy', in Graham, P. (red.), *Governing at Local Level. A Resource for Community Leaders* (Rondebosch: IDASA) pp. 16-18.
- Morriss, P. (1987) *Power. A philosophical analysis*. (New York: St. Martin's Press).
- Mouritzen, P.E. (1989) "City Size and Citizen Satisfaction: Two Competing Theories Revisited" in *European Journal of Political Research*, Volume 26, pp. 661-688.
- Mouton, J. en Joubert, D. (red.) (1990) *Knowledge and Method in the Human Sciences* (Pretoria: HSRC).
- Nuttall, R.L., Scheuch, E.K. en Gordon, C. (1968) 'On the structure of influence' in Clark, T.N. *Community Power Structure and Decision-Making: Comparative Analyses* (San Francisco: Chandler Publishing Company) pp. 349-380.
- Octagonal Development (Julie 2000) *Geïntegreerde Ontwikkelingsraamwerk. Publieke Deelname Resultate* (Wellington Plaaslike Oorgangsraad).
- Oppenheim, F.E. (1971) 'Democracy - Characteristics included and excluded', *The Monist*, Vol. 55, p. 29-55.
- Op Weg na Gelyke Geregtigheid vir Almal* (2000) Ongepubliseerde opsommende verslag van die Herstellende Geregtigheid Projek, Hugenate Kollege, Wellington (Europese Unie se Stigting vir Menseregte in Suid-Afrika, Pretoria).
- Orum, A.M. (1978) *Introduction to Political Sociology* (Englewood Cliffs: Prentice Hall).
- Orum, A.M. (1988) 'Political Sociology' in Smelser, N.J. (red.) *Handbook of Sociology* (London: Sage Publications) pp. 393-423.
- Painter, J. (1995) 'Regulation Theory, Post Fordism and Urban Politics' in Judge, D., Stoker, G. en Wolman, H. (red.) *Theories of Urban Politics* (London: Sage Publications) pp. 276-295.
- Parsons, T. (1969) *Politics and Social Structure*. (New York: The Free Press).
- Parsons, T. (1977) *The Evolution of Society* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall).
- Parsons, T. (1986) 'Power and the Social System' in Lukes, S. (red.) *Power* (Oxford: Basil Blackwell) pp. 94-143.

- Pennock, J.R. (1979) *Democratic Political Theory* (Princeton: Princeton University Press).
- Peterson, P.E. (1981) *City Limits* (Chicago: The University of Chicago Press).
- Pfeffer, J. (1981) *Power in Organizations* (Marshfield: Pitman Publishing Inc.).
- Phillips, A. (1996) 'Why does local democracy matter?' in Pratchett, L. en Wilson, D. (red.), *Local Democracy and Local Government* (London: MacMillan) pp. 20-37.
- Pickvance, C. (1995) 'Marxist Theories of Urban Politics' in Judge, D., Stoker, G. en Wolman, H. (red.) *Theories of Urban Politics* (London: Sage Publications) pp. 251-275.
- Polsby, N.W. (1980) *Community Power and Political Theory. A Further Look at Problems of Evidence and Inference.* (New Haven: Yale University Press).
- Popper, K.R. (1963) *The open society and its enemies* (New York: Harper Torchbooks).
- Poulantzas, N. (1986) 'Class Power' in Lukes, S. (red.) *Power* (Oxford: Basil Blackwell) pp. 144-155.
- Pratchett, L. en Wilson, D. (red.) (1996) *Local Democracy and Local Government* (London: Sage Publications).
- Pratchett, L. en Wilson, D. (1996) "What Future for Local Democracy" in Pratchett, L. en Wilson, D. *Local Democracy and Local Government* (London: Sage Publications) pp. 229-249.
- Preston J.D. (1969a) "Identification of Community Leaders" *Sociology and Social Research*, Nr. 53, (Januarie 1969), pp. 204-216.
- Preston J.D. (1969b) "A Comparative Methodology for Identifying Community Leaders" *Rural Sociology*, Volume 34, (Desember 1969), pp. 556-562.
- Pröhl, M. (red) (1997) *International Strategies and Techniques for Future Local Government* (Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers).
- Putnam, R.D. (1993) 'The Prosperous Community. Social Capital and Public Life' in *The American Prospect* Spring 13: pp. 35-42.
- Rauche, G.A. (1987a) 'Georg W.F. Hegel (1770-1831)', in Faure, A.M. e.a. (red.) *Die Westerse Politieke Tradisie* (Pretoria: Academica) pp. 361-383.
- Rauche, G.A. (1987b) 'Immanuel Kant (1724-1804)', in Faure, A.M. e.a. (red.) *Die Westerse Politieke Tradisie* (Pretoria: Academica) pp. 313-334.

- Reich, R. (1991) *The Work of Nations: Preparing Ourselves for the 21st Century Capitalism* (New York: A.A. Knopf).
- Rhodes, R.A.W. (1980) 'Developed Countries' in Rowat, D.C., *International Handbook on Local Government Reorganisation. Contemporary Developments*. (London: Aldwych Press) pp. 563-581.
- Ritzer, G. (1992) *Sociological Theory* (New York: McGraw-Hill).
- Robbins, S.P. (1998) *Organizational Behavior* (Upper Saddle River, New Jersey: Prentice-Hall International, Inc.).
- Robinson, O.F. (1992) *Ancient Rome. City Planning and Administration*. (Princeton: Princeton University Press).
- Robson, W.A. (1981) 'City Government' in *Encyclopædia Britannica* (Chicago: Encyclopædia Britannica) Vol. 16, pp. 644-653.
- Rosenthal, D.B. (1968) 'Functions of Urban Political Systems: Comparative Analysis and the Indian Case' in Clark, T.N. *Community Power Structure and Decision-Making: Comparative Analyses* (San Francisco: Chandler Publishing Company) pp. 269-303.
- Rosenthal, D.B. en Crain, R.L. (1968) 'Structure and Values in Local Political Systems: The Case of Fluoridation Decisions' in Clark, T.N. *Community Power Structure and Decision-Making: Comparative Analyses* (San Francisco: Chandler Publishing Company) pp. 215-242.
- Rossi, P.H. (1968) 'Power and Community Structure' in Clark, T.N. *Community Power Structure and Decision-Making: Comparative Analyses* (San Francisco: Chandler Publishing Company) pp. 129-138.
- Rowat, D.C., (1980) *International Handbook on Local Government Reorganisation. Contemporary Developments*. (London: Aldwych Press).
- Russell, B. (1986) 'The Forms of Power' in Lukes, S. (red.) *Power* (Oxford: Basil Blackwell) pp. 19-27.
- Savitch, H.V. en Thomas, J.C. (reds) (1991) *Big City Politics in Transition. Volume 38. Urban Affairs Annual Reviews* (Londen: Sage Publications).
- Savitch, H.V. en Thomas, J.C. (1991) "Conclusion: End of the Millenium Big City Politics" in Savitch, H.V. en Thomas, J.C. (reds) *Big City Politics in Transition. Volume 38. Urban Affairs Annual Reviews* (London: Sage Publications) pp. 235-

251.

- Sayre, W.S. en Kaufman, H. (1968) 'Governing New York City' in Hawley, W.D. en Wirt, F.M. *The Search for Community Power* (Englewood Cliffs, Prentice-Hall) pp. 125-133.
- Schapera, I. (1966) *The Bantu-Speaking Tribes of South Africa* (Kaapstad: Maskew Miller Limited).
- Schlesinger, J.A. (1991) *Political Parties and the Winning of Office* (Ann Arbor, MI: University of Michigan Press).
- Schoonees, P.C. (red.) (1957) *Woordeboek van die Afrikaanse Taal* (Pretoria: Die Staatsdrukker).
- Schutte, De W. (2000) *Omvang van Deernishulp in Geselekteerde Woonbuurtes binne die Wellingtonse Munisipale Gebied* (Hugene Kollege, Wellington).
- Schutte, De W. (1996) *Oudit van Behoeftes onder Geselekteerde Gemeenskappe in die Wellington Landdrosdistrik* (Hugene Kollege, Wellington).
- Scott, J. C. (1985) *Weapons of the Weak. Everyday Forms of Peasant Resistance* (New Haven: Yale University Press).
- Seekings, J. (1992) *South Africa's Townships 1980-1991. An Annotated Bibliography* Occasional Paper No. 16. (Stellenbosch: Navorsingseenheid van Ontwikkelingsosiologie, Universiteit van Stellenbosch).
- Sills, D.L. (red.) (1972) *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York: The MacMillan Company and The Free Press).
- Shapley L.S. en Shubik M. (1954) 'A method for evaluating the distribution of power in a committee system', *American Political Science Review*, Nr. 48, pp. 787-792.
- Sills, D.L. (1972) 'Voluntary Associations: Sociological Aspects' in Sills, D.L. (red.) *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York: The MacMillan Company and The Free Press) pp. 357-379.
- Simmel, G. (1986) 'Domination and Freedom' in Lukes, S. (red.) *Power* (Oxford: Basil Blackwell) pp. 203-210.
- Smelser, N.J. (red.) (1988) *Handbook of Sociology* (London: Sage Publications).
- Smith, D.M. (red.) (1992) *The Apartheid City and Beyond. Urbanization and Social Change in South Africa* (Londen: Routledge).

- Smith, D.M. (1992) 'Introduction' in Smith, D.M. (red.) *The Apartheid City and Beyond. Urbanization and Social Change in South Africa* (Londen: Routledge) pp. 1-10.
- Smith, H.J. (1990) *Die Liefde van jou Bruidstyd!* (Nederduitse Gereformeerde Kerk Wellington, Wellington).
- Smith, P.A. (1968) 'The Games of Community Politics' in Hawley, W.D. en Wirt, F.M. *The Search for Community Power* (Englewood Cliffs, Prentice-Hall) pp. 134-145.
- Ståhlberg, K. (1997) "Hämeenlinna: Enhancing Citizen and Community Participation" in Pröhl, M. (red) *International Strategies and Techniques for Future Local Government* (Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers) pp. 75-102.
- Stern, R. (1994) 'Urban Research in Africa, 1960 - 1992' in *Urban Studies*, Volume 31, Nr. 4/5, Mei 1994, pp. 729-743.
- Stewart, J. en Stoker, G. (1995) *Local Government in the 1990's* (London: Macmillan).
- Stoker, G. (1991) 'Introduction: Trends in European Local Government' in Batley, R. en Stoker, G. *Local Government in Europe. Trends and Developments*. (London: Macmillan Education Ltd) pp. 1-20.
- Stoker, G. (1995) 'Regime Theory and Urban Politics' in Judge, D., Stoker, G. en Wolman, H. (red.) *Theories of Urban Politics* (London: Sage Publications) pp. 54-71.
- Stoker, G. (1996) 'Redefining Local Democracy' in Pratchett, L. en Wilson, D. (red.), *Local Democracy and Local Government* (London: MacMillan) pp. 188-209.
- Stone, C.N. (1980) 'Systemic Power in Community Decision Making: A Restatement of Stratification Theory' in *The American Political Science Review* Volume LXXIV, No. 4, Desember 1980, p. 978-990.
- Stone, C.N. (1986) 'Power and Social Complexity' in Waste, R.J. (red.) *Community Power. Directions for Future Research* (Newbury Park: Sage Publications) pp. 77-113.
- Stone, C.N. (1989) *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988* (Lawrence: University Press of Kansas).
- Stone, C.N. (1993) 'Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach' *Journal of Urban Affairs*, 15 (1): pp. 1-28.
- Stone, C.N. (1995) 'Political Leadership in Urban Politics' in Judge, D., Stoker, G. en Wolman, H. (red.) *Theories of Urban Politics* (London: Sage Publications) pp. 96-

116.

- Stone, C., Doherty, K. Jones, C. en Ross, T. (1998) *Schools and Disadvantaged Neighbourhoods: The Community Development Challenge* (Washington D.C.: Department of Government and Politics, University of Maryland). Konsep manuskrip.
- Swart, J.J.H. (1993) *Organisasiepolitiek as uitdaging in menslike hulpbronnebestuur* (Universiteit van Stellenbosch: Ongepubliseerde MBA werkstuk).
- Swilling, M., Humphries, R. en Shubane, K. (1991) *Apartheid City in Transition* (Kaapstad: Oxford University Press).
- Tabb, W.K. en Sawers, L. (red.) (1978) *Marxism and the Metropolis. New Perspectives in Urban Political Economy* (New York: Oxford University Press).
- Thatcher, M. (1993) *The Downing Street Years* (London: Harper Collins Publishers).
- Theron, F., Van Rooyen, A. en Van Baalen, J. (2000) *Good Governance for People: Policy and Management* (Universiteit van Stellenbosch: Skool vir Openbare Bestuur en Beplanning).
- Thielicke, H. (1969) *Theological Ethics Volume 2: Politics* (Grand Rapids: Wm. B. Eerdmans Publishing Company).
- Thomas, H. en D.L. (1946) *Living Biographies of Great Philosophers* (New York: Blue Ribbon Books).
- Thomas, J.C. en Savitch, H.V. (1991) "Introduction: Big City Politics, Then and Now" in Savitch, H.V. en Thomas, J.C. (reds) *Big City Politics in Transition* (London: Sage Publications) pp. 1-13.
- Thornton, R. en Ramphela, M. (1988) 'The Quest for Community', in Boonzaaier, E. en Sharp, J. (red.), *South African Keywords: The Uses & Abuses of Political Concepts* (Kaapstad: David Philip) pp. 29-39.
- Toby, J. (1977) 'Parson's theory of societal evolution' in Parsons, T. *The Evolution of Society* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall) pp. 1-23.
- Towards Equal Justice for All: A Wellington Contribution to Restorative Justice. Comprehensive Report* (2000) Ongepubliseerde navorsingsverslag van die Herstellende Geregtigheid Projek, Hugenate Kollege, Wellington (European Union Foundation for Human Rights in South Africa, Pretoria).

- Truman, D.B. (1972) 'Political Group Analysis' in Sills, D.L. (red.) *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York: The MacMillan Company and The Free Press) pp. 241-245.
- Uys, F.M. (1994) *Demokratiese teorieë as kriteria vir die ontleding van alternatiewe plaaslike owerheidstelsels vir Suid-Afrika* (Stellenbosch: Ongepubliseerde doktorsale tesis, Universiteit van Stellenbosch).
- Van den Bergh, G.N. (1983) *Die Middeleeue*. (Durban: Butterworth).
- Van Niekerk, A. (1996) *Anderkant die reënboog* (Kaapstad: Tafelberg Uitgewers Beperk).
- Van Vuuren, W. (1987) 'Karl H Marx (1818-1883)', in Faure, A.M. e.a. (red.) *Die Westerse Politieke Tradisie* (Pretoria: Academica) pp. 413-432.
- Van Vuuren, W. (red.) (1993) *Democracy as good governance* (Stellenbosch: Good Governance Workshop).
- Van Schalkwyk, D.J. (red.) (1996) *Woordeboek van die Afrikaanse Taal* (Stellenbosch: Buro van die WAT).
- Venter, A.J. (1987) 'Henri Bergson (1859-1941)', in Faure, A.M. e.a. (red.) *Die Westerse Politieke Tradisie* (Pretoria: Academica) pp. 445-462.
- Versfeld, M. (1962) *Rondom die Middeleeue*. (Kaapstad: Nasionale Boekhandel).
- Versfeld, M. (1987) 'Aurelius Augustinus (354-430)', in Faure, A.M. e.a. (red.) *Die Westerse Politieke Tradisie* (Pretoria: Academica) pp. 118-137.
- Vidich, A.J. en Bensman, J. (1968) 'Small Town in Mass Society' in Hawley, W.D. en Wirt, F.M. *The Search for Community Power* (Englewood Cliffs, Prentice-Hall) pp. 65-77.
- Wainwright, E.H. (1987a) 'Eric Voegelin (1901-1985)', in Faure, A.M. e.a. (red.) *Die Westerse Politieke Tradisie* (Pretoria: Academica) pp. 507-524.
- Wainwright, E.H. (1987b) 'Herbert Marcuse (1898-1979)', in Faure, A.M. e.a. (red.) *Die Westerse Politieke Tradisie* (Pretoria: Academica) pp. 491-507.
- Walton, J. (1970) 'A Systematic Survey of Community Power Research' in Aiken, M. en Mott, P.E. *The Structure of Community Power* (New York: Random House) pp. 443-464.
- Waste, R.J. (1986a) *Community Power. Directions for Future Research*. (Newbury Park: Sage Publications).

- Waste, R.J. (1986b) 'Community Power: Old Antagonisms and New Directions' in Waste, R.J. (red.) *Community Power. Directions for Future Research*. (Newbury Park: Sage Publications) pp. 13-25.
- Waste, R.J. (1986c) 'Community Power and Pluralist Theory' in Waste, R.J. (red.) *Community Power. Directions for Future Research*. (Newbury Park: Sage Publications) pp. 117-137.
- Waste, R.J. (1986d) 'Community Power Research: Future Directions' in Waste, R.J. (red.) *Community Power. Directions for Future Research* (Newbury Park: Sage Publications) pp. 199-205.
- Weber, M. (1947) *The Theory of Social and Economic Organization* (New York: Macmillan Publishing Co.).
- Weber, M. (1962) *Basic Concepts in Sociology* (Londen: Peter Owen Limited).
- Weber, M. (1986) 'Domination by Economic Power and by Authority' in Lukes, S. (red.) *Power* (Oxford: Basil Blackwell) pp. 28-36.
- Wildavsky, A.B. (1968) 'Leadership in a Small Town' in Hawley, W.D. en Wirt, F.M. *The Search for Community Power* (Englewood Cliffs, Prentice-Hall) pp. 115-124.
- Winter, S. en Mouritzen, P.E. (1997) *Why People Want Something for Nothing: The Role of Asymmetrical Illusions* (Aarhus: Department of Political Science, Aarhus University) Konsep manuskrip.
- Wolman, H. (1996) 'Theories of Local Democracy in the United States' in King, D. en Stoker, G. *Rethinking Local Democracy* (London: MacMillan Press Ltd) pp. 158-173.
- Wolman, H. (1995) 'Local Government Institutions and Democratic Governance' in Judge, D., Stoker, G. en Wolman, H. (red.) *Theories of Urban Politics* (London: Sage Publications) pp. 135-159.
- Wolman, H. (1996) 'Theories of Local Democracy in the United States of America', in King, D. en Stoker, G. (red.), *Rethinking Local Democracy* (London: MacMillan) pp. 158-173.
- Wrong, D.H., (1979) *Power. Its Forms, Bases and Uses*. (Oxford: Basil Blackwell).
- Zietsman, L. (8 Februarie 1998) *Wellington. Progress Report No. 6. Household and Commercial Survey Results for Mayor's Forum Winelands District* (Dennis Moss Partnership Inc.).

STAATSPUBLIKASIES

Die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996. Wet 108 van 1996.

Plaaslike Regering Munisipale Afbakeningswet, 1998. Wet 27 van 1998. Staatskoerant vol. 397, nr. 19020, 3 Julie 1998, Pretoria.

The White Paper on Local Government, March 1998. Departement van Grondwetlike Ontwikkeling, Kennisgewing 423 van 1998. Staatskoerant vol. 393, nr. 18739, 13 Maart 1998, Pretoria.

Wetsontwerp op die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1993. Wet 212 van 1993.

Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Strukture, 1998. Wet 117 van 1998. Staatskoerant vol. 402, nr. 19614, 18 Desember 1998, Pretoria.

Wet op Waterdienste, 1997. Wet 108 van 1997. Staatskoerant vol. 390, nr. 18522, 19 Desember 1997, Pretoria.

BYLAE 1**LYS VAN TOEPASLIKE INLIGTING INSAMELINGSWYSES**

In hierdie bylae word 'n lys aangebied van hoe toepaslike inligting ingesamel kan word in die bestudering van plaaslike magsopsette. Hierdie lys hou verband met die teoretiese raamwerk wat in hoofstuk 3 uiteengesit is.

Dit is nie moontlik om in 'n enkele navorsingsprojek al die inligting, waarna hier verwys word, in te samel nie. Tog is dit belangrik om 'n beeld te kry van die omvang van inligting wat by die ontleding van plaaslike magsopsette toepaslik is. Dit gee 'n aanduiding van wat alles in die keuse van 'n navorsingsfokus ingesluit én uitgesluit word.

Die volgende lys is gestruktureer volgens die hoofelemente van die teoretiese raamwerk. In hierdie lys word telkens aangetoon, aan die hand van die teoretiese raamwerk se elemente, wat gedoen behoort te word in die ontleding van plaaslike magsopsette om toepaslike inligting te bekom.

1. Sosiale patrone en produkte*a. Globaal*

- i. Die beskrywing van die mate waartoe gestandaardiseerde sosiale patrone globaal voorkom deur aandag te gee aan die omvang van ooreenkomste in sosiale patrone op verskillende sosiale velde in verskillende gebiede van die wêreld wat betrekking het op plaaslike opsette.
- ii. Die bepaling van die mate waartoe instemming of weerstand teen globale sosiale patrone voorkom deur die hoeveelheid ooreenkomste of verskille tussen plaaslike sosiale patrone en globale sosiale patrone en die omvang van plaaslike reaksie vir of teen globale sosiale patrone op verskillende sosiale velde te meet.

b. Nasionaal en streek

- i. Die beskrywing van die uniekheid van sosiale patrone, lewenswyses en produkte van die nasionale gebied en streek in teenstelling met ander

nasionale gebiede en streke s'n, wat betrekking het op die funksionering van plaaslike opsette.

- ii. Die meting van die mate van variasie of eenvormigheid in sosiale patrone op nasionale of streeksvlak, wat betrekking het op plaaslike opsette.
- iii. Die bepaling van die aard van die aktiewe toepassing van sosiale patrone deur die strukture, prosesse en riglyne vir en die reëlmaat in die toepassing van sosiale patrone, wat nasionaal of in streeksverband voorkom en betrekking het op plaaslike opsette, te beskryf.
- iv. Die meting van die hoeveelheid konformering aan sosiale patrone wat nasionaal en in streeksverband voorkom en wat betrekking het op plaaslike opsette.

c. Plaaslik

- i. Die beskrywing van die aard van gevestigde en nuwe sosiale patrone in die plaaslike gebied. Die uniekheid en/of algemeenheid daarvan moet verduidelik word.
- ii. Die meting van die hoeveelheid verskeidenheid of eenvormigheid van plaaslike sosiale patrone.
- iii. Die beskrywing van die aard van die gevestigde en nuwe beskouings oor die sosiale werklikheid in plaaslike gebied. Die uniekheid en/of algemeenheid daarvan moet verduidelik word.
- iv. Die meting van die hoeveelheid plaaslike verskeidenheid of eenvormigheid in beskouings oor die sosiale werklikheid.
- v. Die beskrywing van die aard van die waardes van die plaaslike gebied. Die uniekheid en/of algemeenheid daarvan moet verduidelik word.
- vi. Die meting van die hoeveelheid van plaaslike verskeidenheid of eenvormigheid in waardes.
- vii. Die beskrywing van die aard van norme van die plaaslike gebied. Die uniekheid en/of algemeenheid daarvan moet beskryf word.
- viii. Die meting van die hoeveelheid van plaaslike verskeidenheid/eenvormigheid in norme.
- ix. Die beskrywing van die aard van denkkeelde oor gedeelde verlede van die plaaslike gebied. Die uniekheid en/of algemeenheid daarvan moet

- verduidelik word.
- x. Die meting van die hoeveelheid van plaaslike verskeidenheid of eenvormigheid in denkkeelde oor 'n gedeelde verlede.
 - xi. Die beskrywing van die aard van opvattinge oor die bonatuurlike in die plaaslike gebied. Die uniekheid en/of algemeenheid daarvan moet verduidelik word.
 - xii. Die meting van die hoeveelheid plaaslike verskeidenheid of eenvormigheid in opvattinge oor die bonatuurlike.
 - xiii. Die beskrywing van die aard van beskouings op sosiale knelpunte en vraagstukke in die plaaslike gebied. Die uniekheid en/of algemeenheid daarvan moet verduidelik word.
 - xiv. Die beskrywing van die aard van plaaslike verwantskapsnetwerke.
 - xv. Die meting van die hoeveelheid plaaslike variasie of eenvormigheid in tipes verwantskapsnetwerke.
 - xvi. Die beskrywing van die aard van plaaslike beskouings oor verwantskapsverhoudinge. Die uniekheid en/of algemeenheid daarvan moet verduidelik word.
 - xvii. Die beskrywing van die aard van plaaslike beskouings oor die plaaslike lewe. Die uniekheid en/of algemeenheid daarvan moet verduidelik word.
 - xviii. Die beskrywing van die aard van plaaslike beskouings oor plaaslike magsopsette. Die uniekheid en/of algemeenheid daarvan moet verduidelik word.
 - xix. Die meting van die hoeveelheid plaaslike ooreenkomste of verskille met nasionale sosiale patrone.
 - xx. Die meting van die hoeveelheid plaaslike weerstand/instemming met nasionale sosiale patrone.
 - xxi. Die meting van die hoeveelheid plaaslike ooreenkomste of verskille met die streek se sosiale patrone.
 - xxii. Die meting van die hoeveelheid van plaaslike weerstand of instemming met die streek se sosiale patrone.
 - xxiii. Die meting van die hoeveelheid van plaaslike bewustheid of onbewustheid van sosiale patrone.

xxiv. Die meting van die hoeveelheid plaaslike geskooltheid of ongeskooltheid.

2. Ekonomiese ordeninge

a. Globaal

- i. Die beskrywing van die mate van standaardisering van globale handelsaktiwiteite, kommunikasie en tegnologie deur aandag te gee aan huidige stand van globale handelspatrone en ooreenkomste, kommunikasiefasiliteite en tegnologiesehulpmiddels wat plaaslik 'n impak het.

b. Nasionaal en streek

- i. Die beskrywing van die mate van regulering van ongelykheid, hiërargie en organisasie in ekonomiese aktiwiteit deur aandag te gee aan die aard van wetgewing oor ongelykheid soos belastingreëlings en organisatoriese maatreëls wat 'n plaaslike impak het.
- ii. Die beskrywing van die omvang van beheermaatreëls oor die geld- en markstelsel en ondernemingstrukturering wat 'n plaaslike impak het.
- iii. Die beskrywing van die aard van ekonomiese beskouings wat die plaaslike terrein se ekonomie beheer en struktureer.
- iv. Die beskrywing van die aard van belastingstelsel se plaaslike impak.
- v. Die beskrywing van die aard van nasionale of streek ekonomiese ontwikkelingsmaatreëls wat op plaaslike terrein 'n impak het.
- vi. Die beskrywing van die aard van die infrastruktuur - vervoer, energie, kommunikasie, onderwys, ontspanning wat betrekking het op die plaaslike terrein en daarop 'n impak het.

c. Plaaslik

- i. Die meting van die mate van plaaslike ekonomiese ongelykheid.
- ii. Die beskrywing van die aard van plaaslike ekonomiese aktiwiteit deur aandag te gee aan die uniekheid of algemeenheid daarvan, die omvang van ekonomiese diversiteit of eenvoud en die omvang van aanwesigheid of afwesigheid van eienaars.
 1. Die beskrywing van die posisie van plaaslike ekonomiese aktiwiteite in globale, nasionale en streekse ekonomieë.

2. Die beskrywing van die aard van die plaaslike mark deur aandag te gee aan die uniekheid en/of algemeenheid daarvan.
 3. Die meting van die hoeveelheid plaaslike verhandeling op plaaslike mark.
 4. Die meting van die groottes van die verskillende plaaslike ekonomiese sektore.
 5. Die meting van die omvang van diversiteit of eenvormigheid van die plaaslike ekonomiese sektore.
 6. Die meting van die sektorale stabiliteit of verandering deur aandag te gee aan die omvang van ekonomiese verandering in die verskillende plaaslike ekonomiese sektore.
 7. Die meting van die plaaslike onderneming se variasie of eenvormigheid in die vlakke van hulle beheerhiërargieë.
 8. Die meting van die omvang van arbeidspesialisasie in plaaslike ekonomie.
- iii. Die bepaling van die aard van die plaaslike werkersorganisasies deur die omvang van die plaaslike georganiseerdheid van werkers en die hoeveelheid plaaslike politieke bewustheid by werkers te meet.
 - iv. Die bepaling van die omvang van werksafbakening deur die hoeveelheid plaaslike beperkinge wat vir tipes werk op plaaslike vlak voorkom t.o.v. geslag, klas, ras, etnisiteit, families, afkoms, affiliasie of lidmaatskap te meet.
 - v. Die meting van die hoeveelheid plaaslike privaatbesit of gemeenskaplike besit.
 - vi. Die beskrywing van die aard van middele toeëiening deur aandag te gee aan die wyse waarop middele plaaslik bekom word. Die uniekheid/algemeenheid daarvan moet verduidelik word.
 - vii. Die meting van die hoeveelheid ooreenkoms of verskille tussen plaaslike en nasionale infrastruktuur - vervoer, energie, kommunikasie, onderwys, ontspanning.

3. Politieke strukture en prosesse

a. Globaal

- i. Die meting van die hoeveelheid van standaardisasie van politieke strukture wat 'n plaaslike impak het - direk of indirek.
- ii. Die meting van die hoeveelheid van standaardisasie van politieke prosesse wat 'n plaaslike impak het - direk of indirek.

b. Nasionaal en streek

- i. Die beskrywing van die aard van nasionale of streeksbeleidsrigtings met plaaslike impak.
- ii. Die beskrywing van die nasionale of streeksbeleidsimplementeringskapasiteit deur aandag te gee aan die kapasiteit of gebrek daaraan wat die plaaslike terrein beïnvloed.
- iii. Die beskrywing van die aard van die partypolitiek se plaaslike impak.
- iv. Die beskrywing van die aard van beleidsmaatreëls vir sosiale beheer wat 'n plaaslike impak het.
- v. Die beskrywing van die aard van ongelykheidsreguleringsmaatreëls wat 'n plaaslike impak het.

c. Plaaslik

- i. Die beskrywing van die aard van die plaaslike regering se beleidsrigtings. Die uniekheid of algemeenheid daarvan moet verduidelik word.
- ii. Die beskrywing van die aard van die plaaslike regering se diensverskaffingskapasiteit.
- iii. Die beskrywing van die uitvoering van plaaslike owerheidsfunksies deur aandag te gee aan die hoeveelheid dienste wat gelewer word en watter deel van die begroting aan elk toegesê is.
- iv. Die beskrywing van die aard van die plaaslike owerheidshiërargie deur aandag te gee aan die hoeveelheid vlakke daarin.
- v. Die beskrywing van die mate van afhanklikheid of onafhanklikheid t.o.v. beleidsformulering van hoër magsvlakke deur aandag te gee aan die hoeveelheid afhanklikheid of onafhanklikheid van plaaslike beleide daarvan.

- vi. Die beskrywing van die mate van afhanklikheid of onafhanklikheid t.o.v. beleidsimplementering van hoër magsvlakke deur aandag te gee aan die hoeveelheid afhanklikheid of onafhanklikheid in die implementering van plaaslike beleide.
- vii. Die beskrywing van die mate van afhanklikheid of onafhanklikheid t.o.v. hulpbronne van hoër magsvlakke deur aandag te gee aan die hoeveelheid bronne wat plaaslik en hoeveelheid wat van hoër vlakke afkomstig is.
- viii. Die meting van die hoeveelheid van burgerlike betrokkenheid by plaaslike politiek.

4. Verandering

a. Betekenisgewing

- i. Die bepaling van die omvang van vernuwende of tradisionele aktiwiteite van mense deur die meting van die hoeveelheid waarin skoolleerplanne vernuwende denke aanmoedig of gevestigde kennis oordra en van die hoeveelheid nuwe plaaslike aktiwiteite wat jaarliks geïnisieer word in vergelyking met gebruiklike aktiwiteite.
- ii. Die bepaling van die mate van variasie of eenvormigheid in betekenisgewing deur die meting van die hoeveelheid nuwe begrippe wat plaaslik gemunt word teenoor gebruiklike begrippe.
- iii. Die bepaling van die mate van konformering of afwyking aan waardes deur die meting van die hoeveelheid plaaslike gebeurtenisse waarin waardes uitgedaag is teenoor gebeurtenisse waarin waardes bevestig is.
- iv. Die bepaling van die mate van konformering of afwyking aan norme deur die meting van die hoeveelheid kere waarin norme plaaslik oortree is teenoor kere waarin norme gehandhaaf is en die hoeveelheid konformering aan spesifieke norme.

b. Menslike eienskappe

- i. Die bepaling van die omvang van geboortes deur plaaslike geboortesyfers.
- ii. Die bepaling van die omvang van sterftes deur die plaaslike sterftesyfers.
- iii. Die bepaling van die omvang van migrasie deur plaaslike migrasiesyfers.
- iv. Die bepaling van die mate van bevolkingsgroei/-daling deur plaaslike bevolkingsyfers.

- v. Die bepaling van die omvang van ouderdomsverskille op grond van plaaslike ouderdomskategorieë syfers.
- vi. Die bepaling van die proporsionele verhouding in getalle tussen geslagte deur die plaaslike bevolkingsyfers m.b.t. geslag.
- vii. Die bepaling van die omvang van rasseverskille deur plaaslike bevolkingsyfers m.b.t. ras.
- viii. Die bepaling van die mate van gesondheid of siektes onder die bevolking deur die meting van die tipes siektes wat onder die plaaslike bevolking voorkom.
- ix. Die meting van die fisiese vermoëns van die plaaslike bevolking.
- x. Die meting van die intellektuele vermoëns van die plaaslike bevolking.
- xi. Die bepaling van die aard van talente en gawes deur die meting van die hoeveelheid unieke of algemene vaardighede wat in plaaslike bevolking voorkom.

c. Magsuitoefening

i. Globaal

- 1. Beskryf aktiewe standaardiserende aktiwiteite van sindikate deur aandag te gee aan:
 - a. globale handelsregulering wat plaaslike impak het,
 - b. globale ideologieë wat plaaslike impak het,
 - c. globale norme oor kontrakte wat plaaslike impak het,
 - d. globale kommunikasie tendense wat plaaslike impak het,
 - e. globale gebruike wat plaaslike impak het,
 - f. globale beskouings wat plaaslike impak het.

ii. Nasionaal en streek

- 1. Die beskrywing van die nasionale dink- en doenpatrone se plaaslike impak.
- 2. Die beskrywing van die mate van beheer van sosiale organisasie deur aandag te gee aan nasionale beheermaatreëls se impak op plaaslike sosiale organisasie.
- 3. Die beskrywing van die mate van nasionale beheer van sosiale ongelykheid se plaaslike impak.

4. Die beskrywing van die aard van die nasionale regulering van die verdeling van rykdom se plaaslike impak.
5. Die beskrywing van die mate van die nasionale beheer van sosiale sekuriteit se plaaslike impak.
6. Die beskrywing van die aard van die nasionale regulering van reg se plaaslike impak.
7. Die beskrywing van die mate van nasionale beheer van bronne se plaaslike impak.
8. Die beskrywing van die mate van nasionale beheermaatreëls van geloofsaspekte se plaaslike impak.
9. Die beskrywing van die mate van nasionale beheer van menslike vaardighede se plaaslike impak.
10. Die beskrywing van die aard van nasionale beheer oor sosiale beheermaatreëls se plaaslike impak.
11. Die beskrywing van die aard van die nasionale reaksie op globale, ander nasionale of streeks- of plaaslike inisiatiewe se plaaslike impak.
12. Die beskrywing van die aard van nasionale beïnvloedende inisiatiewe om globale, ander nasionale of streke of plaaslike terreine te beïnvloed se impak op plaaslike vlak.

iii. Plaaslik

1. Die beskrywing van die aard van plaaslike strukture wat sekere tipes maghebbers vorm of verhoed om te vorm. Die uniekheid en/of algemeenheid daarvan moet verduidelik word.
2. Die beskrywing van die aard van plaaslike beskouings, reëls en voorskrifte oor wat maghebbers mag doen of nie mag doen nie. Die uniekheid en/of algemeenheid daarvan moet beskryf word.
3. Die bepaling van die aard van maghebbers - individue, groepe, organisasies, patrone, strukture, prosesse, ordeninge en hulle verhoudinge tot mekaar.
4. Die beskrywing van die aard van magposisies - wanneer is mense maghebbers en wanneer ondergeskiktes.

5. Die identifisering van magte:
 - a. In die sosiale opset,
 - b. In ekonomiese aktiwiteit,
 - c. In die politieke domein (soos verkose verteenwoordigers en politieke partye),
 - d. Onder werknemers,
 - e. Onder kliënte/burgery,
 - f. In die plaaslike owerheid se amptenary.
6. Die identifisering en beskrywing van die aard van plaaslike maghebbers se strategieë - posisie wat hulle inneem t.o.v. sake, opbou van openbare beeld, ondersteuning van seremonies, taal, simboliese besluite en handeling, gee van simboliese inspraak.
7. Die identifisering en beskrywing van die aard van plaaslike maghebbers se vaardighede deur aandag te gee aan die beperktheid of uitgebreidheid daarvan om te beïnvloed of te beheer.
8. Die identifisering en beskrywing van die aard van plaaslike maghebbers se bronne vir beïnvloeding en beheer - toegang tot invloedrykes, wilskrag, motivering, kundigheid, vaardigheid, vermoëns, inligting, gesag en posisie.
9. Die identifisering en beskrywing van die aard van plaaslike maghebbers se motiewe vir beïnvloeding en beheer - aansien, magshonger, ideale, waardes en skaars goedere.
10. Die beskrywing van die aard van samespanning of konflik tussen plaaslike maghebbers.
 - a. Die beskrywing van die plaaslike regering se samespanning of konflik met interne of eksterne maghebbers.
 - b. Die bepaling en beskrywing van die mate waartoe die plaaslike regering se bron toe-eiening deur interne of eksterne maghebbers beïnvloed word.
 - c. Die bepaling en beskrywing van die mate waartoe die plaaslike regering se agenda deur interne of eksterne maghebbers beïnvloed word.

- d. Die bepaling en beskrywing van die mate waartoe die plaaslike regering se besluitneming deur interne of eksterne maghebbers beïnvloed word.
 - e. Die bepaling en beskrywing van die mate waartoe die plaaslike regering se uitvoering van besluite deur eksterne of interne maghebbers beïnvloed word.
 - f. Die bepaling en beskrywing van die mate waartoe die plaaslike regering se inligting deur interne of eksterne maghebbers beïnvloed word.
- 11. Die bepaling van die aard van elitevorming deur die meting van die hoeveelheid hegte plaaslike maghebbersgroepe wat voorkom en die beskrywing van sake waarop elites fokus.
 - 12. Die bepaling van die aard van plaaslike organisasies se magsrol deur die meting van die hoeveelheid finansiële steun wat organisasies aan plaaslike politici gee, hulle betrokkenheid in sosiale aanspreeklikheidsprogramme en die hoeveelheid bronne wat organisasies beskikbaar stel in plaaslike projekte.
 - 13. Die bepaling van die mate van beïnvloeding van sosiale patrone deur die meting van die hoeveelheid pleidooie wat plaaslike maghebbers lewer om gevestigde sosiale patrone te wysig.
 - 14. Die bepaling van die mate van beheer oor sosiale patrone deur die meting van die hoeveelheid wesentlike insette wat plaaslike maghebbers lewer om gevestigde sosiale patrone te wysig.
 - 15. Die bepaling van die mate van taalmanipulasie deur die beskrywing van die wyses waarop plaaslike maghebbers taal benut tot hulle eie voordeel en hoe hulle taal gebruik of wysig om verandering te bewerkstellig.
 - 16. Die bepaling van die mate waartoe die media sosiale patrone beïnvloed deur die meting van die hoeveelheid media - koerantartikels, advertensies, ens. - wat impulse rig op die beïnvloeding van sosiale patrone.

17. Die beskrywing van die aard van middels wat deur plaaslike maghebbers aangewend word - bedoeld/onbedoeld, openlik/onopsigtelik, aktief/passief, direkte of indirekte dwang, gesag, bevoegdheid, manipulasie, oorrëding, beplanning, ontneming, persoonlikheid, lokmiddels en wettigheid.
18. Die bepaling van die aard van ondergeskiktes se aanvaarding of verset teen maghebbers. Burgerlike reaksie hou onder andere verband met beleidsimplementering se impak. Vir die operasionalisering van beleidsimpak sien T.N. Clark se artikel 'Community Social Indicators: From Analytical Models to Policy Applications' (1973).
19. Die beskrywing van die aard van die besluitnemingsproses. Die besluitnemingproses is grootliks interne organisasie politiek. Die operasionalisering hiervan word goed behandel in Hoofstuk 2 van Jeffrey Pfeffer se boek *Power in Organizations*. In die 1960's was dit gebruik om besluitneming te ondersoek veral aan die hand van 5 vrae: (1) Wie het die besluit geïnisieer? (2) Wie het die besluit ondersteun? (3) Wie het die besluit teengestaan? (4) Wie het tussen die botsende partye met betrekking tot die besluit bemiddel? (5) Wie het in die besluit geseëvier? (Clark, 1975, 276). Die beskrywing van die plaaslike owerheidsbesluitnemingsproses kan ook gedoen word aan die hand van die verskillende fases: (1) prioritisering van besluitneming, (2) voorbereiding vir besluitneming, (3) besluitneming (L.S. Shapley en Martin Shubik het 'n metode ontwerp om die verdeling van mag in 'n stemmery in 'n komitee te meet ('A method for evaluating the distribution of power in a committee system', *American Political Science Review*, 48, (1954), 787-792.), (4) implementering, (5) toesig oor uitvoering en (6) evaluëring.
 - a. Die meting van die hoeveelheid sentralisasie van besluite deur aandag te gee aan die hoeveelheid mense wat betrokke is en op watter vlak.

- b. Die meting van die mate van professionele beheer deur aandag te gee aan die aantal professionele mense betrokke by die besluitneming in vergelyking met nie-professioneles.
 - c. Die meting van die vlak van kommunikasie deur aandag te gee aan die hoeveelheid inligting wat versprei is, aan hoeveel mense en omvang daarvan.
 - d. Die meting van die omvang van hiërargie in besluitnemingsproses deur aandag te gee aan die hoeveelheid hiërgiese ordening wat betrokke is by besluitneming.
20. Die beskrywing van die aard van maghebbers se strategieë t.o.v. besluitneming - beheer inligting, beheer kommunikasielyne, benut konsultante wat sienswyses ondersteun, koalisiëvorming, sakelys bepaal en fisiese plek in besluitneming.
 21. Die beskrywing van die aard van strukturele beperkings op maghebbers - oop kommunikasielyne, algemeen beskikbare inligting, min onsekerhede, genoegsame funksioneringsbronne, homogeniteit in opvattinge.
 22. Die beskrywing van die aard van die burgery se politieke deelname - mate van verbintenis tot plek, politieke bewustheid, homogeniteit/heterogeniteit van burgery en gebruikmaking van openbare dienste.
 23. Die beskrywing van die aard van die burgery se magstegnieke - mate waartoe daar bereidheid is om te staan as kandidate, daar gestem word, daar huur/belasting betaal word, daar aan boikotte/saamtrekke deelgeneem word, daar formele protes/ondersteuning aangeteken word, daar saakbeskadiging/verfraaiing voorkom en daar tussen die burgery positief of negatief op maghebbers se handeling gereageer word.

5. Natuurlike ruimtelike omgewing

- a. Die beskrywing van die aard van beperkinge wat seisoenale veranderinge aan mense se handeling stel en die impak daarvan op betekenisgewing deur aandag te gee aan die hoeveelheid verskil wat seisoenale veranderinge

op die plaaslike handelinge van mense utoefen soos wat dit in taal verwoord word en hulle handelinge beïnvloed.

- b. Die beskrywing van die aard van beperkinge wat klimatologiese veranderinge aan mense se handelinge stel en die impak daarvan op betekenisgewing deur aandag te gee aan die hoeveelheid verskil wat klimatologiese veranderinge op plaaslike handelinge van mense utoefen soos wat dit in taal verwoord word en hulle handelinge beïnvloed.
- c. Die beskrywing van die mate van aangetrokkenheid tot die omgewing deur aandag te gee aan die hoeveelheid verbintenis mense tot hulle plaaslike natuurlike omgewing het.

6. Menslike behoeftes

- a. Die beskrywing van die aard, intensiteit en verskeidenheid van menslike behoeftes - sin, samehang, betekenis, orde, sekuriteit, selfverwesentliking, roetine, skuiling, gerief, kleding, beskerming, voedsel en vloeistowwe - en impak daarvan op belange.
- b. Die beskrywing van die aard en intensiteit van die sosiale behoeftes van mense - groepsvorming, aan interpersoonlike kontak - en potensiaal vir wedersydse beheer en beïnvloeding.
- c. Die beskrywing van die aard van variasie in buurtes ten opsigte van menslike behoeftes.
- d. Die beskrywing van die aard van middele wat vir behoeftebevrediging in buurtes gebruik word.
- e. Die meting van die hoeveelheid sosiale verbintenis wat plaaslike mense onder mekaar het.

7. Natuurlike hulpbronne

- a. Die bepaling van die aard en omvang van dit wat plaaslik uit natuur ontgin of benut kan word.
- b. Die beskrywing van die aard van spesialisasie en differensiasie wat in ontginning en benutting op die plaaslike terrein benodig word.

BYLAE 2**ONDERHOUDSKEDULE**

1. Wie is tans Wellington se belangrikste leiersfigure? Hoekom sê u so?
2. Wat was die grootste veranderinge wat Wellington die laaste tien jaar ondergaan het?
3. Wie was daarvoor verantwoordelik?
4. Wat is na u mening die stand van menseverhoudinge te Wellington?
5. Wie of wat het menseverhoudings te Wellington die laaste tien jaar verander? Speel hulle steeds 'n rol?
6. Watter bedrywe bring vir Wellington die meeste geld in?
7. Wie of wat het Wellington se ekonomie in die afgelope tien jaar verander? Speel hulle steeds 'n rol?
8. Wat is die belangrikste verantwoordelikhede van die plaaslike regering?
9. Wie almal bepaal openbare beleid in Wellington?
10. Op watter terreine oefen uself 'n invloed uit?
11. Wie was oorspronklik verantwoordelik vir die vestiging van die nywerheidspark te Wellington?
12. Wie bepaal die maatreëls wat nou ingestel word om waterverbruik te Wellington te beperk?
13. Wie het plaaslik 'n invloed uitgeoefen op die afbakening van die nuwe munisipale grense?
14. Moet die bestaande verhouding tussen die N.G.K. Wellington en V.G.K. Wellington verander?